COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

LICÉITÉ DE L'UTILISATION DES ARMES NUCLÉAIRES PAR UN ÉTAT DANS UN CONFLIT ARMÉ

AVIS CONSULTATIF DU 8 JUILLET 1996

1996

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

LEGALITY OF THE USE BY A STATE OF NUCLEAR WEAPONS IN ARMED CONFLICT

ADVISORY OPINION OF 8 JULY 1996

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

LICÉITÉ DE L'UTILISATION DES ARMES NUCLÉAIRES PAR UN ÉTAT DANS UN CONFLIT ARMÉ

AVIS CONSULTATIF DU 8 JUILLET 1996

1996

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

LEGALITY OF THE USE BY A STATE OF NUCLEAR WEAPONS IN ARMED CONFLICT

ADVISORY OPINION OF 8 JULY 1996

Mode officiel de citation:
Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif,
C.I.J. Recueil 1996, p. 66

Official citation:
Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion,
I.C.J. Reports 1996, p. 66

ISSN 0074-4441
ISBN 92-1-070742-7

N° de vente:
Sales number **678**

8 JUILLET 1996

AVIS CONSULTATIF

LICÉITÉ DE L'UTILISATION DES ARMES NUCLÉAIRES PAR UN ÉTAT DANS UN CONFLIT ARMÉ

LEGALITY OF THE USE BY A STATE OF NUCLEAR WEAPONS IN ARMED CONFLICT

8 JULY 1996

ADVISORY OPINION

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

1996
8 juillet
Rôle général
n° 93

ANNÉE 1996

8 juillet 1996

LICÉITÉ DE L'UTILISATION DES ARMES NUCLÉAIRES PAR UN ÉTAT DANS UN CONFLIT ARMÉ

Compétence de la Cour pour donner l'avis consultatif demandé — Paragraphe 1 de l'article 65 du Statut et paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte — Institution spécialisée autorisée à solliciter des avis conformément à la Charte — « Question juridique » — Aspects politiques de la question posée — Mobiles qui auraient inspiré la requête et implications politiques que pourrait avoir l'avis — Question se posant « dans le cadre de [l']activité » de l'Organisation requérante — Interprétation de l'acte constitutif de l'Organisation — Article 2 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé — Absence de lien de connexité suffisant entre les fonctions dévolues à l'Organisation et la question posée — « Principe de spécialité » — Relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées — Problème de la pratique de l'Organisation mondiale de la Santé dans le domaine des armes nucléaires — Résolution régulièrement adoptée d'un point de vue procédural et question de savoir si cette résolution a été adoptée intra vires *— Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies « se félicit[ant] » de la demande d'avis présentée par l'Organisation mondiale de la Santé — Conclusion.*

AVIS CONSULTATIF

Présents : M. Bedjaoui, *Président* ; M. Schwebel, *Vice-Président* ; MM. Oda, Guillaume, Shahabuddeen, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Koroma, Vereshchetin, Ferrari Bravo, Mme Higgins, *juges* ; M. Valencia-Ospina, *Greffier*.

1. Par une lettre en date du 27 août 1993, enregistrée au Greffe le 3 septembre 1993, le Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé (ci-après dénommée l'« OMS ») a officiellement communiqué au Greffier une décision de l'Assemblée mondiale de la Santé tendant à soumettre une question à la Cour

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1996

1996
8 July
General List
No. 93

8 July 1996

LEGALITY OF THE USE BY A STATE OF NUCLEAR WEAPONS IN ARMED CONFLICT

Jurisdiction of the Court to give the advisory opinion requested — Article 65, paragraph 1, of the Statute and Article 96, paragraph 2, of the Charter — Specialized agency authorized to request opinions under the Charter — "Legal question" — Political aspects of the question posed — Motives said to have inspired the request and political implications that the opinion might have — Question arising "within the scope of [the] activities" of the requesting Organization — Interpretation of the constitution of the Organization — Article 2 of the World Health Organization Constitution — Absence of sufficient connection between the functions vested in the Organization and the question posed — "Principle of speciality" — Relationship between the United Nations and the specialized agencies — Issue of World Health Organization practice in the field of nuclear weapons — Resolution duly adopted from a procedural point of view and question whether that resolution has been adopted intra vires — *Resolution of the United Nations General Assembly "welcoming" the request for an opinion submitted by the World Health Organization — Conclusion.*

ADVISORY OPINION

Present: *President* BEDJAOUI; *Vice-President* SCHWEBEL; *Judges* ODA, GUILLAUME, SHAHABUDDEEN, WEERAMANTRY, RANJEVA, HERCZEGH, SHI, FLEISCHHAUER, KOROMA, VERESHCHETIN, FERRARI BRAVO, HIGGINS; *Registrar* VALENCIA-OSPINA.

1. By a letter dated 27 August 1993, filed in the Registry on 3 September 1993, the Director-General of the World Health Organization (hereinafter called "the WHO") officially communicated to the Registrar a decision taken by the World Health Assembly to submit a question to the Court for an advi-

pour avis consultatif. La question est énoncée dans la résolution WHA46.40, adoptée par l'Assemblée le 14 mai 1993. Cette résolution, dont le texte français et anglais certifié conforme était joint à ladite lettre, se lit comme suit :

> « La quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé,
>
> Ayant présents à l'esprit les principes énoncés dans la Constitution de l'OMS ;
>
> Prenant note du rapport du Directeur général sur les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement[1] ;
>
> Rappelant les résolutions WHA34.38, WHA36.28 et WHA40.24 sur les effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé ;
>
> Reconnaissant qu'il a été établi qu'aucun service de santé au monde n'était capable d'améliorer de manière significative une situation résultant de l'utilisation ne serait-ce que d'une seule arme nucléaire[2] ;
>
> Rappelant la résolution WHA42.26 sur la contribution de l'OMS aux efforts internationaux en faveur d'un développement durable et la résolution WHA45.31 qui appelle l'attention sur les effets de la dégradation de l'environnement sur la santé, et reconnaissant les conséquences à court et à long terme sur l'environnement de l'utilisation d'armes nucléaires, qui se feront sentir sur la santé de l'homme pendant des générations ;
>
> Rappelant que la prévention primaire est le seul moyen approprié de maîtriser les effets sur la santé et l'environnement de l'utilisation d'armes nucléaires[2] ;
>
> Notant la préoccupation des milieux de la santé partout dans le monde devant la menace permanente que constituent les armes nucléaires pour la santé et l'environnement ;
>
> Considérant que le rôle de l'OMS tel qu'il est défini dans sa Constitution est d'agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international (article 2 *a)*) ; de proposer des conventions, accords et règlements (article 2 *k)*) ; de faire connaître les techniques administratives et sociales concernant l'hygiène publique et les soins médicaux préventifs et curatifs (article 2 *p)*) ; et, d'une manière générale, de prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation (article 2 *v)*) ;
>
> Consciente du fait que la prévention primaire des risques pour la santé constitués par les armes nucléaires suppose de préciser comment la question de leur utilisation est envisagée au regard du droit international et qu'au cours des quarante-huit dernières années les Etats Membres ont exprimé des vues très divergentes quant à la licéité de l'utilisation des armes nucléaires ;
>
> 1. *Décide*, conformément à l'article 96.2 de la Charte des Nations Unies, à l'article 76 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé et à l'article X de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale de la Santé approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 1947 dans sa résolution 124 (II), de

---

[1] Document A46/30.

[2] Voir *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé* (2e éd.), Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1987.

sory opinion. The question is set forth in resolution WHA46.40 adopted by the Assembly on 14 May 1993. That resolution, certified copies of the English and French texts of which were enclosed with the said letter, reads as follows:

> "The Forty-sixth World Health Assembly,
>
> Bearing in mind the principles laid down in the WHO Constitution;
>
> Noting the report of the Director-General on health and environmental effects of nuclear weapons[1];
>
> Recalling resolutions WHA34.38, WHA36.28 and WHA40.24 on the effects of nuclear war on health and health services;
>
> Recognizing that it has been established that no health service in the world can alleviate in any significant way a situation resulting from the use of even one single nuclear weapon[2];
>
> Recalling resolutions WHA42.26 on WHO's contribution to the international efforts towards sustainable development and WHA45.31 which draws attention to the effects on health of environmental degradation and recognizing the short- and long-term environmental consequences of the use of nuclear weapons that would affect human health for generations;
>
> Recalling that primary prevention is the only appropriate means to deal with the health and environmental effects of the use of nuclear weapons[2];
>
> Noting the concern of the world health community about the continued threat to health and the environment from nuclear weapons;
>
> Mindful of the role of WHO as defined in its Constitution to act as the directing and coordinating authority on international health work (Article 2 *(a)*); to propose conventions, agreements and regulations (Article 2 *(k)*); to report on administrative and social techniques affecting public health from preventive and curative points of view (Article 2 *(p)*); and to take all necessary action to attain the objectives of the Organization (Article 2 *(v)*);
>
> Realizing that primary prevention of the health hazards of nuclear weapons requires clarity about the status in international law of their use, and that over the last 48 years marked differences of opinion have been expressed by Member States about the lawfulness of the use of nuclear weapons;
>
> 1. *Decides*, in accordance with Article 96 (2) of the Charter of the United Nations, Article 76 of the Constitution of the World Health Organization and Article X of the Agreement between the United Nations and the World Health Organization approved by the General Assembly of the United Nations on 15 November 1947 in its resolution 124 (II), to

---

[1] Document A46/30.

[2] See *Effects of Nuclear War on Health and Health Services* (2nd ed.), Geneva, WHO, 1987.

demander à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question suivante :

> «Compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait-elle une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS?»

2. *Prie* le Directeur général de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, en y joignant tous les documents pouvant élucider la question, conformément à l'article 65 du Statut de la Cour.»

2. Conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut, le Directeur général de l'OMS a communiqué à la Cour un dossier contenant des documents pouvant servir à élucider la question : ce dossier est parvenu au Greffe en plusieurs envois.

3. Par des lettres en date du 14 et du 20 septembre 1993, le Greffier adjoint a notifié la requête pour avis consultatif à tous les Etats admis à ester devant la Cour, conformément au paragraphe 1 de l'article 66 du Statut.

4. Par une ordonnance en date du 13 septembre 1993, la Cour a décidé que l'OMS et les Etats membres de cette organisation admis à ester devant la Cour étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question, conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut ; et, par la même ordonnance, la Cour a fixé au 10 juin 1994 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits pourraient lui être présentés sur cette question. La communication spéciale et directe prévue au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut a été incorporée aux lettres sus-indiquées adressées aux Etats concernés le 14 et le 20 septembre 1993. Une communication analogue a été faite à l'OMS par le Greffier adjoint le 14 septembre 1993.

5. Par une ordonnance en date du 20 juin 1994, le Président de la Cour, faisant suite aux demandes de plusieurs Etats, a reporté au 20 septembre 1994 la date d'expiration du délai pour la présentation d'exposés écrits. Par la même ordonnance, le Président a fixé au 20 juin 1995 la date d'expiration du délai dans lequel les Etats ou organisations ayant présenté un exposé écrit pourraient présenter des observations écrites sur les autres exposés écrits conformément au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut.

6. Des exposés écrits ont été déposés par les Etats suivants : Allemagne, Arabie saoudite, Australie, Azerbaïdjan, Colombie, Costa Rica, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Iles Salomon, Inde, République islamique d'Iran, Irlande, Italie, Japon, Kazakhstan, Lituanie, Malaisie, Mexique, Nauru, Norvège, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Philippines, République de Moldova, République populaire démocratique de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rwanda, Samoa, Sri Lanka, Suède et Ukraine. Par ailleurs, des observations écrites sur ces exposés écrits ont été présentées par les Etats suivants : Costa Rica, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Iles Salomon, Inde, Malaisie, Nauru et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Dès réception de ces exposés et de ces observations, le Greffier en a transmis le texte à tous les Etats ayant pris part à la procédure écrite.

7. La Cour a décidé de tenir, à compter du 30 octobre 1995, des audiences publiques au cours desquelles des exposés oraux pourraient être faits devant elle par tout Etat et toute organisation ayant été jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question à elle soumise. Par des lettres en date du

request the International Court of Justice to give an advisory opinion on the following question:

> 'In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution?'
>
> 2. *Requests* the Director-General to transmit this resolution to the International Court of Justice, accompanied by all documents likely to throw light upon the question, in accordance with Article 65 of the Statute of the Court."

2. Pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Statute, the Director-General of the WHO communicated to the Court a dossier of documents likely to throw light upon the question; the dossier reached the Registry in several instalments.

3. By letters dated 14 and 20 September 1993, the Deputy-Registrar, pursuant to Article 66, paragraph 1, of the Statute of the Court, gave notice of the request for an advisory opinion to all States entitled to appear before the Court.

4. By an Order dated 13 September 1993 the Court decided that the WHO and the member States of that Organization entitled to appear before the Court were likely to be able to furnish information on the question, in accordance with Article 66, paragraph 2, of the Statute; and, by the same Order, the Court fixed 10 June 1994 as the time-limit for the submission to it of written statements on the question. The special and direct communication provided for in Article 66, paragraph 2, of the Statute was included in the aforementioned letters of 14 and 20 September 1993 addressed to the States concerned. A similar communication was transmitted to the WHO by the Deputy-Registrar on 14 September 1993.

5. By an Order dated 20 June 1994, the President of the Court, upon the request of several States, extended to 20 September 1994 the time-limit for the submission of written statements. By the same Order, the President fixed 20 June 1995 as the time-limit within which States and organizations having presented written statements might submit written comments on the other written statements, in accordance with Article 66, paragraph 4, of the Statute.

6. Written statements were filed by the following States: Australia, Azerbaijan, Colombia, Costa Rica, Democratic People's Republic of Korea, Finland, France, Germany, India, Ireland, Islamic Republic of Iran, Italy, Japan, Kazakhstan, Lithuania, Malaysia, Mexico, Nauru, Netherlands, New Zealand, Norway, Papua New Guinea, Philippines, Republic of Moldova, Russian Federation, Rwanda, Samoa, Saudi Arabia, Solomon Islands, Sri Lanka, Sweden, Uganda, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and United States of America. In addition, written comments on those written statements were submitted by the following States: Costa Rica, France, India, Malaysia, Nauru, Russian Federation, Solomon Islands, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and United States of America. Upon receipt of those statements and comments, the Registrar communicated the text to all States having taken part in the written proceedings.

7. The Court decided to hold public sittings, opening on 30 October 1995, at which oral statements might be submitted to the Court by any State or organization which had been considered likely to be able to furnish information on the question before the Court. By letters dated 23 June 1995, the Registrar

23 juin 1995, le Greffier a prié l'OMS et ses Etats membres admis à ester devant la Cour de lui faire savoir s'ils avaient l'intention de participer à la procédure orale; il était indiqué, dans ces lettres, que la Cour avait décidé d'entendre au cours d'une seule série d'audiences publiques les exposés oraux relatifs à la demande d'avis consultatif de l'OMS et ceux concernant la demande d'avis consultatif dont la Cour avait entre-temps été saisie par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, étant entendu que l'OMS ne serait habilitée à prendre la parole qu'à propos de la demande soumise par elle-même; et il y était par ailleurs précisé que les participants à la procédure orale n'ayant pas pris part à la procédure écrite se verraient communiquer le texte des exposés et observations produits dans le cadre de cette dernière procédure.

8. Conformément à l'article 106 du Règlement, la Cour a décidé de rendre accessible au public le texte des exposés écrits et des observations écrites à la date d'ouverture de la procédure orale.

9. Au cours d'audiences publiques tenues du 30 octobre 1995 au 15 novembre 1995, la Cour a entendu en leurs exposés oraux et dans l'ordre suivant:

pour l'OMS:	M. Claude-Henri Vignes, conseiller juridique;
pour le Commonwealth d'Australie:	M. Gavan Griffith, Q.C., *Solicitor-General* d'Australie, conseil, l'honorable Gareth Evans, Q.C., sénateur, ministre des affaires étrangères, conseil;
pour la République arabe d'Egypte:	M. Georges Abi-Saab, professeur de droit international à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, membre de l'Institut de droit international;
pour la République française:	M. Marc Perrin de Brichambaut, directeur des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, M. Alain Pellet, professeur de droit international à l'Université de Paris X et à l'Institut d'études politiques de Paris;
pour la République fédérale d'Allemagne:	M. Hartmut Hillgenberg, directeur général des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères;
pour l'Indonésie:	S. Exc. M. Johannes Berchmans Soedarmanto Kadarisman, ambassadeur d'Indonésie aux Pays-Bas;
pour le Mexique:	S. Exc. M. Sergio González Gálvez, ambassadeur, ministre adjoint des affaires étrangères;
pour la République islamique d'Iran:	S. Exc. M. Mohammad J. Zarif, ministre adjoint aux affaires juridiques et internationales, ministère des affaires étrangères;
pour l'Italie:	M. Umberto Leanza, professeur de droit international à la faculté de droit de l'Université de Rome «Tor Vergata», chef du service du contentieux diplomatique du ministère des affaires étrangères;

requested the WHO and its member States entitled to appear before the Court to inform him whether they intended to take part in the oral proceedings; it was indicated, in those letters, that the Court had decided to hear, during the same public sittings, oral statements relating to the request for an advisory opinion from the WHO as well as oral statements concerning the request for an advisory opinion meanwhile laid before the Court by the General Assembly of the United Nations on the question of the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, on the understanding that the WHO would be entitled to speak only in regard to the request it had itself submitted; and it was further specified therein that the participants in the oral proceedings which had not taken part in the written proceedings would receive the text of the statements and comments produced in the course of the latter.

8. Pursuant to Article 106 of the Rules of Court, the Court decided to make the written statements and comments submitted to the Court accessible to the public, with effect from the opening of the oral proceedings.

9. In the course of public sittings held from 30 October 1995 to 15 November 1995, the Court heard oral statements in the following order by:

for the WHO:	Mr. Claude-Henri Vignes, Legal Counsel;
for the Commonwealth of Australia:	Mr. Gavan Griffith, Q.C., Solicitor-General of Australia, Counsel, The Honourable Gareth Evans, Q.C., Senator, Minister for Foreign Affairs, Counsel;
for the Arab Republic of Egypt:	Mr. Georges Abi-Saab, Professor of International Law, Graduate Institute of International Studies, Geneva, Member of the Institute of International Law;
for the French Republic:	Mr. Marc Perrin de Brichambaut, Director of Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Mr. Alain Pellet, Professor of International Law, University of Paris X and Institute of Political Studies, Paris;
for the Federal Republic of Germany:	Mr. Hartmut Hillgenberg, Director-General of Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs;
for Indonesia:	H.E. Mr. Johannes Berchmans Soedarmanto Kadarisman, Ambassador of Indonesia to the Netherlands;
for Mexico:	H.E. Mr. Sergio González Gálvez, Ambassador, Under-Secretary of Foreign Relations;
for the Islamic Republic of Iran:	H.E. Mr. Mohammad J. Zarif, Deputy Minister, Legal and International Affairs, Ministry of Foreign Affairs;
for Italy:	Mr. Umberto Leanza, Professor of International Law at the Faculty of Law at the University of Rome "Tor Vergata", Head of the Diplomatic Legal Service at the Ministry of Foreign Affairs;

pour le Japon :	S. Exc. M. Takekazu Kawamura, ambassadeur, directeur général au contrôle des armements et aux affaires scientifiques, ministère des affaires étrangères, M. Takashi Hiraoka, maire d'Hiroshima, M. Iccho Itoh, maire de Nagasaki ;
pour la Malaisie :	S. Exc. M. Tan Sri Razali Ismail, ambassadeur, représentant permanent de la Malaisie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Dato' Mohtar Abdullah, *Attorney-General* ;
pour la Nouvelle-Zélande :	l'honorable Paul East, Q.C., *Attorney-General* de Nouvelle-Zélande, M. Allan Bracegirdle, directeur adjoint de la division juridique du ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur de Nouvelle-Zélande ;
pour les Philippines :	S. Exc. M. Rodolfo S. Sanchez, ambassadeur des Philippines aux Pays-Bas, M. Merlin M. Magallona, professeur, doyen de la faculté de droit de l'Université des Philippines ;
pour la Fédération de Russie :	M. A. G. Khodakov, directeur du service juridique du ministère des affaires étrangères ;
pour le Samoa :	S. Exc. M. Neroni Slade, ambassadeur, représentant permanent du Samoa auprès de l'Organisation des Nations Unies, M^{lle} Laurence Boisson de Chazournes, chargée d'enseignement à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, M. Roger S. Clark, professeur à la faculté de droit de l'Université Rutgers, Camden, New Jersey ;
pour les Iles Marshall :	l'honorable Theodore G. Kronmiller, conseiller juridique de l'ambassade des Iles Marshall aux Etats-Unis d'Amérique, M^{me} Lijon Eknilang, membre du conseil, gouvernement local de l'atoll de Rongelap ;
pour les Iles Salomon :	S. Exc. l'honorable Victor Ngele, ministre de la police et de la sécurité nationale, M. Jean Salmon, professeur de droit à l'Université libre de Bruxelles, M. Eric David, professeur de droit à l'Université libre de Bruxelles, M. Philippe Sands, chargé de cours à la School of Oriental and African Studies de l'Université de Londres et directeur juridique de la Foundation for International Environmental Law and Development,

for Japan:	H.E. Mr. Takekazu Kawamura, Ambassador, Director General for Arms Control and Scientific Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Mr. Takashi Hiraoka, Mayor of Hiroshima, Mr. Iccho Itoh, Mayor of Nagasaki;
for Malaysia:	H.E. Mr. Tan Sri Razali Ismail, Ambassador, Permanent Representative of Malaysia to the United Nations, Dato' Mohtar Abdullah, Attorney-General;
for New Zealand:	The Honourable Paul East, Q.C., Attorney-General of New Zealand, Mr. Allan Bracegirdle, Deputy Director of Legal Division of the New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade;
for the Philippines:	H.E. Mr. Rodolfo S. Sanchez, Ambassador of the Philippines to the Netherlands, Professor Merlin M. Magallona, Dean, College of Law, University of the Philippines;
for the Russian Federation:	Mr. A. G. Khodakov, Director, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs;
for Samoa:	H.E. Mr. Neroni Slade, Ambassador and Permanent Representative of Samoa to the United Nations, Miss Laurence Boisson de Chazournes, Assistant Professor, Graduate Institute of International Studies, Geneva, Mr. Roger S. Clark, Distinguished Professor of Law, Rutgers University School of Law, Camden, New Jersey;
for the Marshall Islands:	The Honourable Theodore G. Kronmiller, Legal Counsel, Embassy of the Marshall Islands to the United States of America, Mrs. Lijon Eknilang, Council Member, Rongelap Atoll Local Government;
for Solomon Islands:	The Honourable Victor Ngele, Minister of Police and National Security, Mr. Jean Salmon, Professor of Law, Université libre de Bruxelles, Mr. Eric David, Professor of Law, Université libre de Bruxelles, Mr. Philippe Sands, Lecturer in Law, School of Oriental and African Studies, London University, and Legal Director, Foundation for International Environmental Law and Development.

	M. James Crawford, professeur de droit international, titulaire de la chaire Whewell à l'Université de Cambridge;
pour le Costa Rica:	M. Carlos Vargas-Pizarro, conseiller juridique et envoyé spécial du Gouvernement du Costa Rica;
pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord:	le très honorable sir Nicholas Lyell, Q.C., M.P., *Attorney-General*;
pour les Etats-Unis d'Amérique:	M. Conrad K. Harper, conseiller juridique du département d'Etat, M. Michael J. Matheson, conseiller juridique adjoint principal du département d'Etat, M. John H. McNeill, conseiller juridique adjoint principal du département de la défense;
pour le Zimbabwe:	M. Jonathan Wutawunashe, chargé d'affaires a.i. de l'ambassade du Zimbabwe aux Pays-Bas.

Des membres de la Cour ont posé des questions à certains participants à la procédure orale et ceux-ci y ont répondu par écrit, ainsi qu'ils en avaient été priés, dans les délais prévus à cet effet; la Cour ayant décidé que les autres participants pourraient également répondre à ces questions dans les mêmes conditions, plusieurs d'entre eux l'ont fait. D'autres questions posées par des membres de la Cour ont été adressées, plus généralement, à tout participant à la procédure orale; plusieurs d'entre eux y ont répondu par écrit, ainsi qu'ils en avaient été priés, dans les délais prévus à cet effet.

* * *

10. La Cour tient le pouvoir de donner des avis consultatifs de l'article 65 de son Statut, dont le paragraphe 1 est ainsi libellé:

> «La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis.»

Il est par ailleurs précisé au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte que les

> «institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité».

En conséquence, trois conditions sont requises pour fonder la compétence de la Cour lorsqu'une requête pour avis consultatif lui est soumise par une institution spécialisée: l'institution dont émane la requête doit être dûment autorisée, conformément à la Charte, à demander des avis à

	Mr. James Crawford, Whewell Professor of International Law, University of Cambridge;
for Costa Rica:	Mr. Carlos Vargas-Pizarro, Legal Counsel and Special Envoy of the Government of Costa Rica;
for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:	The Rt. Honourable Sir Nicholas Lyell, Q.C., M.P., Her Majesty's Attorney-General;
for the United States of America:	Mr. Conrad K. Harper, Legal Adviser, United States Department of State, Mr. Michael J. Matheson, Principal Deputy Legal Adviser, United States Department of State, Mr. John H. McNeill, Senior Deputy General Counsel, United States Department of Defense;
for Zimbabwe:	Mr. Jonathan Wutawunashe, Chargé d'affaires a.i., Embassy of the Republic of Zimbabwe in the Netherlands.

Questions were put by Members of the Court to particular participants in the oral proceedings, which replied in writing, as requested, within the prescribed time-limits; the Court having decided that the other participants could also reply to those questions on the same terms, several of them did so. Other questions put by Members of the Court were addressed, more generally, to any participant in the oral proceedings; several of them replied in writing, as requested, within the prescribed time-limits.

* * *

10. The Court has the authority to give advisory opinions by virtue of Article 65 of its Statute, paragraph 1 of which reads as follows:

> "The Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request."

It is also stated, in Article 96, paragraph 2, of the Charter that the

> "specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities".

Consequently, three conditions must be satisfied in order to found the jurisdiction of the Court when a request for an advisory opinion is submitted to it by a specialized agency: the agency requesting the opinion must be duly authorized, under the Charter, to request opinions from the

la Cour: l'avis sollicité doit porter sur une question juridique: et cette question doit se poser dans le cadre de l'activité de l'institution requérante (cf. *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982*, p. 333-334).

11. En ce qui concerne l'OMS, les textes précités trouvent leur prolongement dans deux autres dispositions, auxquelles la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé fait expressément référence au paragraphe 1 de son dispositif. Il s'agit d'une part de l'article 76 de la Constitution de cette organisation, aux termes duquel:

> «Sous le couvert de l'autorisation de l'Assemblée générale des Nations Unies ou sous le couvert de l'autorisation résultant de tout accord entre l'Organisation et les Nations Unies, l'Organisation pourra demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique éventuelle du ressort de l'Organisation.»

Et il s'agit d'autre part du paragraphe 2 de l'article X de l'accord du 10 juillet 1948 entre l'Organisation des Nations Unies et l'OMS, selon lequel:

> «L'Assemblée générale autorise l'Organisation mondiale de la Santé à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de sa compétence, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation et l'Organisation des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées.»

Ledit accord a été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 1947 (résolution 124 (II)) et par l'Assemblée mondiale de la Santé le 10 juillet 1948 (résolution [WHA1.102]).

12. Il ne fait ainsi aucun doute que l'OMS a été dûment autorisée, conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, à demander des avis consultatifs à la Cour. La première condition requise pour fonder la compétence de la Cour en l'espèce est par suite remplie. Ce point n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune contestation: au demeurant, la Cour a déjà, par le passé, accepté de donner suite à une demande d'avis consultatif présentée par l'OMS (voir *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 73 et suiv.).

* *

13. Plusieurs Etats ont en revanche contesté, au cours de la procédure tant écrite qu'orale, que les autres conditions posées à la compétence de la Cour soient en l'espèce réunies. Il a été soutenu, d'une part, que la question soumise à la Cour serait de nature essentiellement politique et,

Court; the opinion requested must be on a legal question; and this question must be one arising within the scope of the activities of the requesting agency (cf. *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1982*, pp. 333-334).

11. Where the WHO is concerned, the above-mentioned texts are reflected in two other provisions, to which World Health Assembly resolution WHA46.40 expressly refers in paragraph 1 of its operative part. These are, on the one hand, Article 76 of that Organization's Constitution, under which:

> "Upon authorization by the General Assembly of the United Nations or upon authorization in accordance with any agreement between the Organization and the United Nations, the Organization may request the International Court of Justice for an advisory opinion on any legal question arising within the competence of the Organization."

And on the other hand, paragraph 2 of Article X of the Agreement of 10 July 1948 between the United Nations and the WHO, under which:

> "The General Assembly authorizes the World Health Organization to request advisory opinions of the International Court of Justice on legal questions arising within the scope of its competence other than questions concerning the mutual relationships of the Organization and the United Nations or other specialized agencies."

This agreement was approved by the United Nations General Assembly on 15 November 1947 (resolution 124 (II)) and by the World Health Assembly on 10 July 1948 (resolution [WHA1.102]).

12. There is thus no doubt that the WHO has been duly authorized, in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter, to request advisory opinions of the Court. The first condition which must be met in order to found the competence of the Court in this case is thus fulfilled. Moreover, this point has not been disputed; and the Court has in the past agreed to deal with a request for an advisory opinion submitted by the WHO (see *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, pp. 73 *et seq.*).

* *

13. However, during both the written and oral proceedings, some States have disputed whether the other conditions necessary for the jurisdiction of the Court have been met in the present case. It has been contended that the question before the Court is an essentially political one,

d'autre part, qu'elle sortirait du cadre des activités propres de l'OMS, ce qui aurait d'emblée privé l'Organisation elle-même de toute compétence pour en saisir la Cour.

14. Divers arguments ont en outre été avancés à l'effet de convaincre la Cour d'user du pouvoir discrétionnaire qui est le sien, aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, de décliner de donner l'avis sollicité. La Cour ne saurait toutefois exercer ce pouvoir discrétionnaire que si elle a établi au préalable qu'elle a compétence dans l'espèce considérée; si la Cour n'est pas compétente, la question de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ne se pose pas.

* *

15. La Cour doit donc d'abord s'assurer que l'avis consultatif demandé porte bien sur une «question juridique» au sens de son Statut et de la Charte des Nations Unies.

La Cour a déjà eu l'occasion d'indiquer que les questions

> «libellées en termes juridiques et soul[evant] des problèmes de droit international ... sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit ... [et] ont en principe un caractère juridique» (*Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 18, par. 15).

16. La question que l'Assemblée mondiale de la Santé a posée à la Cour constitue effectivement une question juridique, car la Cour est priée de se prononcer sur le point de savoir si,

> «compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait ... une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS».

Pour ce faire, la Cour doit déterminer les obligations des Etats au regard des règles de droit invoquées et apprécier la conformité auxdites obligations du comportement envisagé, apportant ainsi à la question posée une réponse fondée en droit.

Que cette question revête par ailleurs des aspects politiques, comme c'est, par la nature des choses, le cas de bon nombre de questions qui viennent à se poser dans la vie internationale, ne suffit pas à la priver de son caractère de «question juridique» et à «enlever à la Cour une compétence qui lui est expressément conférée par son Statut» (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973*, p. 172, par. 14). Quels que soient les aspects politiques de la question posée, la Cour ne saurait refuser un caractère juridique à une question qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'appréciation de la licéité de la

and also that it goes beyond the scope of the WHO's proper activities, which would *in limine* have deprived the Organization itself of any competence to seise the Court of it.

14. Further, various arguments have been put forward for the purpose of persuading the Court to use the discretionary power it possesses under Article 65, paragraph 1, of the Statute, to decline to give the opinion sought. The Court can however only exercise this discretionary power if it has first established that it has jurisdiction in the case in question: if the Court lacks jurisdiction, the question of exercising its discretionary power does not arise.

* *

15. The Court must therefore first satisfy itself that the advisory opinion requested does indeed relate to a "legal question" within the meaning of its Statute and the United Nations Charter.

The Court has already had occasion to indicate that questions

> "framed in terms of law and rais[ing] problems of international law . . . are by their very nature susceptible of a reply based on law . . . [and] appear . . . to be questions of a legal character" (*Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 18, para. 15).

16. The question put to the Court by the World Health Assembly does in fact constitute a legal question, as the Court is requested to rule on whether,

> "in view of the health and environmental effects, . . . the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict [would] be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution".

To do this, the Court must identify the obligations of States under the rules of law invoked, and assess whether the behaviour in question conforms to those obligations, thus giving an answer to the question posed based on law.

The fact that this question also has political aspects, as, in the nature of things, is the case with so many questions which arise in international life, does not suffice to deprive it of its character as a "legal question" and to "deprive the Court of a competence expressly conferred on it by its Statute" (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1973*, p. 172, para. 14). Whatever its political aspects, the Court cannot refuse to admit the legal character of a question which invites it to discharge an essentially judicial task, namely, an assessment of the legality of the possible conduct of States with regard to the obligations imposed upon them

conduite éventuelle d'Etats au regard des obligations que le droit international leur impose (cf. *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1948*, p. 61-62; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 6-7; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 155).

Au demeurant, comme la Cour l'a dit dans l'avis qu'elle a donné en 1980 au sujet de l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*:

> «En fait, lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion, surtout quand ces principes peuvent mettre en jeu l'interprétation de sa constitution.» (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 87, par. 33.)

17. La Cour considère en outre que la nature politique des mobiles qui auraient inspiré la requête et les implications politiques que pourrait avoir l'avis donné sont sans pertinence au regard de l'établissement de sa compétence pour donner un tel avis.

* *

18. La Cour recherchera maintenant si l'avis consultatif demandé par l'OMS porte sur une question qui se pose «dans le cadre de [l']activité» de cette organisation, conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte.

La Cour note que cette troisième condition à laquelle est subordonnée sa compétence consultative fait l'objet de formulations quelque peu différentes au paragraphe 2 de l'article X de l'accord du 10 juillet 1948 — qui vise les questions se posant dans le cadre de la «compétence» de l'OMS — et à l'article 76 de la Constitution de l'OMS — qui se réfère aux questions «du ressort» de l'Organisation. Elle considère cependant qu'aux fins de la présente espèce ces différences de formulation sont sans importance.

19. A l'effet de circonscrire le domaine d'activité ou le champ de compétence d'une organisation internationale, il convient de se reporter aux règles pertinentes de l'organisation et, en premier lieu, à son acte constitutif. D'un point de vue formel, les actes constitutifs d'organisations internationales sont des traités multilatéraux, auxquels s'appliquent les règles bien établies d'interprétation des traités. Comme la Cour l'a dit à propos de la Charte:

> «Dans les affaires précédentes où la Cour a dû interpréter la Charte des Nations Unies, elle a suivi les principes et les règles applicables en général à l'interprétation des traités, étant donné qu'elle a

by international law (cf. *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of Charter), Advisory Opinion, 1948, I.C.J. Reports 1947-1948*, pp. 61-62; *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, pp. 6-7; *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962*, p. 155).

Furthermore, as the Court said in the Opinion it gave in 1980 concerning the *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*:

> "Indeed, in situations in which political considerations are prominent it may be particularly necessary for an international organization to obtain an advisory opinion from the Court as to the legal principles applicable with respect to the matter under debate, especially when these may include the interpretation of its constitution." (*I.C.J. Reports 1980*, p. 87, para. 33.)

17. The Court also finds that the political nature of the motives which may be said to have inspired the request and the political implications that the opinion given might have are of no relevance in the establishment of its jurisdiction to give such an opinion.

* *

18. The Court will now seek to determine whether the advisory opinion requested by the WHO relates to a question which arises "within the scope of [the] activities" of that Organization, in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter.

The Court notes that this third condition to which its advisory function is subject is expressed in slightly different terms in Article X, paragraph 2, of the Agreement of 10 July 1948 — which refers to questions arising within the scope of the WHO's "competence" — and in Article 76 of the WHO Constitution — which refers to questions arising "within the competence" of the Organization. However, it considers that, for the purposes of this case, no point of significance turns on the different formulations.

19. In order to delineate the field of activity or the area of competence of an international organization, one must refer to the relevant rules of the organization and, in the first place, to its constitution. From a formal standpoint, the constituent instruments of international organizations are multilateral treaties, to which the well-established rules of treaty interpretation apply. As the Court has said with respect to the Charter:

> "On the previous occasions when the Court has had to interpret the Charter of the United Nations, it has followed the principles and rules applicable in general to the interpretation of treaties, since it

> reconnu que la Charte est un traité multilatéral, bien qu'elle présente certaines caractéristiques spéciales.» (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 157.)

Mais les actes constitutifs d'organisations internationales sont aussi des traités d'un type particulier; ils ont pour objet de créer des sujets de droit nouveaux, dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs. De tels traités peuvent poser des problèmes d'interprétation spécifiques en raison, notamment, de leur caractère à la fois conventionnel et institutionnel; la nature même de l'organisation créée, les objectifs qui lui ont été assignés par ses fondateurs, les impératifs liés à l'exercice effectif de ses fonctions ainsi que sa pratique propre, constituent autant d'éléments qui peuvent mériter, le cas échéant, une attention spéciale au moment d'interpréter ces traités constitutifs.

Conformément à la règle coutumière d'interprétation qui a trouvé son expression à l'article 31 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, les termes d'un traité doivent être interprétés «dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but» et il doit être

> «tenu compte, en même temps que du contexte:
>
> . . . .
>
> *b)* [d]e toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité».

La Cour a eu l'occasion d'appliquer cette règle d'interprétation à plusieurs reprises (voir *Sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 1991*, p. 69-70, par. 48; *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras; Nicaragua (intervenant)), arrêt, C.I.J. Recueil 1992*, p. 582-583, par. 373, et p. 586, par. 380; *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad), arrêt, C.I.J. Recueil 1994*, p. 21-22, par. 41; *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1995*, p. 18, par. 33); elle en fera également application en la présente espèce aux fins de déterminer si, d'après la Constitution de l'OMS, la question à laquelle il lui a été demandé de répondre se pose «dans le cadre de [l']activité» de cette organisation.

*

20. La Constitution de l'OMS a été adoptée et ouverte à signature le 22 juillet 1946; elle est entrée en vigueur le 7 avril 1948 et a été amendée en 1960, 1975, 1977, 1984 et 1994.

Les fonctions attribuées à l'Organisation sont énumérées en vingt-deux points (points *a)* à *v)*) à l'article 2 de sa Constitution. Aucun de ces points ne vise expressément la licéité d'une quelconque activité dange-

> has recognized that the Charter is a multilateral treaty, albeit a treaty having certain special characteristics." (*Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962*, p. 157.)

But the constituent instruments of international organizations are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals. Such treaties can raise specific problems of interpretation owing, *inter alia*, to their character which is conventional and at the same time institutional; the very nature of the organization created, the objectives which have been assigned to it by its founders, the imperatives associated with the effective performance of its functions, as well as its own practice, are all elements which may deserve special attention when the time comes to interpret these constituent treaties.

According to the customary rule of interpretation as expressed in Article 31 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, the terms of a treaty must be interpreted "in their context and in the light of its object and purpose" and there shall be

> "taken into account, together with the context:
>
> . . . .
>
> *(b)* any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation".

The Court has had occasion to apply this rule of interpretation several times (see *Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau* v. *Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 1991*, pp. 69-70, para. 48; *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening), Judgment, I.C.J. Reports 1992*, pp. 582-583, para. 373, and p. 586, para. 380; *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), Judgment, I.C.J. Reports 1994*, pp. 21-22, para. 41; *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar* v. *Bahrain), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1995*, p. 18, para. 33); it will also apply it in this case for the purpose of determining whether, according to the WHO Constitution, the question to which it has been asked to reply arises "within the scope of [the] activities" of that Organization.

*

20. The WHO Constitution was adopted and opened for signature on 22 July 1946; it entered into force on 7 April 1948 and was amended in 1960, 1975, 1977, 1984 and 1994.

The functions attributed to the Organization are listed in 22 subparagraphs (subparagraphs *(a)* to *(v)*) in Article 2 of its Constitution. None of these subparagraphs expressly refers to the legality of any activity

reuse pour la santé; et aucune des fonctions de l'OMS n'y est rendue tributaire de la licéité des situations qui lui imposent d'agir. Il est par ailleurs précisé dans la phrase introductive de l'article 2 que l'Organisation exerce ses fonctions «pour atteindre son but». Le but de l'Organisation est défini à l'article 1 comme étant «d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible». Quant au préambule de la Constitution, il énonce divers principes que les Etats parties «déclarent, en accord avec la Charte des Nations Unies, ... [être] à la base du bonheur des peuples, de leurs relations harmonieuses et de leur sécurité»; ainsi y est-il notamment affirmé que «[l]a possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain» et que «[l]a santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité»; il est en outre indiqué, au terme du préambule, que,

> «dans le but de coopérer entre elles et avec tous autres pour améliorer et protéger la santé de tous les peuples, les Parties contractantes ... établissent ... l'Organisation ... comme une institution spécialisée aux termes de l'article 57 de la Charte des Nations Unies».

21. Interprétées suivant leur sens ordinaire, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la Constitution de l'OMS, ainsi que de la pratique suivie par l'Organisation, les dispositions de l'article 2 peuvent être lues comme habilitant l'Organisation à traiter des effets sur la santé de l'utilisation d'armes nucléaires, ou de toute autre activité dangereuse, et à prendre des mesures préventives destinées à protéger la santé des populations au cas où de telles armes seraient utilisées ou de telles activités menées.

La question posée en l'espèce à la Cour porte, toutefois, *non sur les effets* de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé, mais sur la *licéité* de l'utilisation de telles armes *compte tenu de leurs effets sur la santé et l'environnement*. Or, quels que soient ces effets, la compétence de l'OMS pour en traiter n'est pas tributaire de la licéité des actes qui les produisent. En conséquence, il n'apparaît pas à la Cour que les dispositions de l'article 2 de la Constitution de l'OMS, interprétées suivant les critères sus-indiqués, puissent être comprises comme conférant compétence à l'Organisation pour traiter de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires, et, dès lors, pour poser à la Cour une question à ce sujet.

22. La résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé, par laquelle la Cour a été saisie de la présente demande d'avis, se réfère expressément, dans son préambule, aux fonctions visées aux points *a)*, *k)*, *p)* et *v)* de l'article 2 à l'examen. Ces fonctions sont ainsi définies:

> «*a)* agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international;
>
> . . . .

hazardous to health; and none of the functions of the WHO is dependent upon the legality of the situations upon which it must act. Moreover, it is stated in the introductory sentence of Article 2 that the Organization discharges its functions "in order to achieve its objective". The objective of the Organization is defined in Article 1 as being "the attainment by all peoples of the highest possible level of health". As for the Preamble to the Constitution, it sets out various principles which the States parties "declare, in conformity with the Charter of the United Nations, . . . [to be] basic to the happiness, harmonious relations and security of all peoples": hence, it is stated therein, *inter alia*, that "[t]he enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being" and that "[t]he health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security"; it is further indicated, at the end of the Preamble that,

> "for the purpose of co-operation among themselves and with others to promote and protect the health of all peoples, the Contracting Parties . . . establish . . . the . . . Organization . . . as a specialized agency within the terms of Article 57 of the Charter of the United Nations".

21. Interpreted in accordance with their ordinary meaning, in their context and in the light of the object and purpose of the WHO Constitution, as well as of the practice followed by the Organization, the provisions of its Article 2 may be read as authorizing the Organization to deal with the effects on health of the use of nuclear weapons, or of any other hazardous activity, and to take preventive measures aimed at protecting the health of populations in the event of such weapons being used or such activities engaged in.

The question put to the Court in the present case relates, however, *not to the effects* of the use of nuclear weapons on health, but to the *legality* of the use of such weapons *in view of their health and environmental effects*. Whatever those effects might be, the competence of the WHO to deal with them is not dependent on the legality of the acts that caused them. Accordingly, it does not seem to the Court that the provisions of Article 2 of the WHO Constitution, interpreted in accordance with the criteria referred to above, can be understood as conferring upon the Organization a competence to address the legality of the use of nuclear weapons, and thus in turn a competence to ask the Court about that.

22. World Health Assembly resolution WHA46.40, by which the Court has been seised of this request for an opinion, expressly refers, in its Preamble, to the functions indicated under subparagraphs *(a)*, *(k)*, *(p)* and *(v)* of Article 2 under consideration. These functions are defined as:

> "*(a)* to act as the directing and co-ordinating authority on international health work;
>
> . . . .

k) proposer des conventions, accords et règlements, faire des recommandations concernant les questions internationales de santé et exécuter telles tâches pouvant être assignées de ce fait à l'Organisation et répondant à son but;

. . . .

p) étudier et faire connaître, en coopération au besoin avec d'autres institutions spécialisées, les techniques administratives et sociales concernant l'hygiène publique et les soins médicaux préventifs et curatifs, y compris les services hospitaliers et la sécurité sociale;

. . . .

[et]

v) d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation».

De l'avis de la Cour, aucune desdites fonctions n'entretient, avec la question qui lui a été soumise, de rapport de connexité suffisant pour que cette question puisse être considérée comme se posant «dans le cadre de [l']activité» de l'OMS. Les causes de dégradation de la santé humaine sont nombreuses et variées; or le caractère licite ou illicite de ces causes est par essence indifférent aux mesures que l'OMS doit en toute hypothèse prendre pour tenter de pallier leurs effets. En particulier, la licéité ou l'illicéité de l'utilisation d'armes nucléaires ne conditionne en rien les mesures spécifiques, de nature sanitaire ou autre (études, plans, procédures, etc.), qui pourraient s'imposer pour tenter de prévenir ou de guérir certains de leurs effets. Que des armes nucléaires soient utilisées licitement ou illicitement, leurs effets sur la santé seraient identiques. De même, s'il est vraisemblable que l'utilisation d'armes nucléaires pourrait porter gravement atteinte à la capacité matérielle de l'OMS de fournir tous les services nécessaires dans une telle éventualité, notamment en rendant inaccessibles les zones affectées, cela ne soulève pas de question entrant dans le cadre de l'activité de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte. La mention, dans la question posée à la Cour, des effets sur la santé et l'environnement que, selon l'OMS, l'utilisation d'une arme nucléaire aura toujours, ne fait pas pour autant de ladite question une question relevant des fonctions de l'OMS.

23. Cependant, dans son préambule, la résolution WHA46.40 se réfère à la «prévention primaire» en ces termes:

> «Rappelant que la prévention primaire est le seul moyen approprié de maîtriser les effets sur la santé et l'environnement de l'utilisation d'armes nucléaires[2];
>
> . . . .

---

[2] Voir *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé* (2e éd.), Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1987.

> *(k)* to propose conventions, agreements and regulations, and make recommendations with respect to international health matters and to perform such duties as may be assigned thereby to the Organization and are consistent with its objective;
>
> . . . .
>
> *(p)* to study and report on, in co-operation with other specialized agencies where necessary, administrative and social techniques affecting public health and medical care from preventive and curative points of view, including hospital services and social security;
>
> . . . .
>
> [and]
>
> *(v)* generally to take all necessary action to attain the objective of the Organization."

In the view of the Court, none of these functions has a sufficient connection with the question before it for that question to be capable of being considered as arising "within the scope of [the] activities" of the WHO. The causes of the deterioration of human health are numerous and varied; and the legal or illegal character of these causes is essentially immaterial to the measures which the WHO must in any case take in an attempt to remedy their effects. In particular, the legality or illegality of the use of nuclear weapons in no way determines the specific measures, regarding health or otherwise (studies, plans, procedures, etc.), which could be necessary in order to seek to prevent or cure some of their effects. Whether nuclear weapons are used legally or illegally, their effects on health would be the same. Similarly, while it is probable that the use of nuclear weapons might seriously prejudice the WHO's material capability to deliver all the necessary services in such an eventuality, for example, by making the affected areas inaccessible, this does not raise an issue falling within the scope of the Organization's activities within the meaning of Article 96, paragraph 2, of the Charter. The reference in the question put to the Court to the health and environmental effects, which according to the WHO the use of a nuclear weapon will always occasion, does not make the question one that falls within the WHO's functions.

23. However, in its Preamble, resolution WHA46.40 refers to "primary prevention" in the following terms:

> "Recalling that primary prevention is the only appropriate means to deal with the health and environmental effects of the use of nuclear weapons[2];
>
> . . . ."

---

[2] See *Effects of Nuclear War on Health and Health Services* (2nd ed.), Geneva, WHO, 1987.

> Consciente du fait que la prévention primaire des risques pour la santé constitués par les armes nucléaires suppose de préciser comment la question de leur utilisation est envisagée au regard du droit international et qu'au cours des quarante-huit dernières années les Etats Membres ont exprimé des vues très divergentes quant à la licéité de l'utilisation des armes nucléaires;
>
> ...»

Le document intitulé *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*, auquel renvoie ledit préambule, est un rapport établi en 1987 par le groupe de gestion créé par le Directeur général de l'OMS pour assurer le suivi de la résolution WHA36.28 de l'Assemblée mondiale de la Santé; ce rapport met à jour un autre rapport sur le même sujet, qui avait été établi en 1983 par un comité international d'experts en sciences médicales et santé publique, et dont les conclusions avaient été approuvées par l'Assemblée dans sa résolution sus-indiquée. Comme plusieurs Etats l'ont fait observer au cours de la présente procédure, le groupe de gestion souligne effectivement dans son rapport de 1987 que «la seule façon de parer aux effets qu'un conflit nucléaire pourrait avoir sur la santé passe par la prévention primaire, c'est-à-dire la prévention de la guerre nucléaire» (résumé, p. 5, point 7). Toutefois, le groupe précise qu'il ne lui «appartient pas de définir les mesures politiques qui permettraient d'écarter cette menace ni les mesures de prévention à prendre» (*ibid.*, point 8); et le groupe de conclure:

> «L'OMS peut pourtant apporter une contribution importante à cet effort en diffusant systématiquement des informations sur les conséquences sanitaires que pourrait avoir un conflit nucléaire et en élargissant et en intensifiant la coopération internationale en matière de santé.» (*Ibid.*, point 9.)

24. L'OMS ne saurait avoir compétence que pour mener des actions de «prévention primaire» entrant dans les fonctions de l'Organisation définies à l'article 2 de sa Constitution. En conséquence, les références à ce type de prévention qui sont faites dans le préambule de la résolution WHA46.40 et le lien qui y est suggéré avec la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires ne remettent pas en cause la conclusion à laquelle la Cour est parvenue au paragraphe 22 ci-dessus.

25. La Cour a à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des Etats, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le «principe de spécialité», c'est-à-dire dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir. La Cour permanente de Justice internationale s'est référée à ce principe de base dans les termes suivants:

> «Comme la Commission européenne n'est pas un Etat, mais une institution internationale pourvue d'un objet spécial, elle n'a que les

Realizing that primary prevention of the health hazards of nuclear weapons requires clarity about the status in international law of their use, and that over the last 48 years marked differences of opinion have been expressed by Member States about the lawfulness of the use of nuclear weapons;

. . ."

The document entitled *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*, to which the Preamble refers, is a report prepared in 1987 by the Management Group created by the Director-General of the WHO in pursuance of World Health Assembly resolution WHA36.28; this report updates another report on the same topic, which had been prepared in 1983 by an international committee of experts in medical sciences and public health, and whose conclusions had been approved by the Assembly in its above-mentioned resolution. As several States have observed during the present proceedings, the Management Group does indeed emphasize in its 1987 report that "the only approach to the treatment of health effects of nuclear warfare is primary prevention, that is, the prevention of nuclear war" (Summary, p. 5, para. 7). However, the Group states that "it is not for [it] to outline the political steps by which this threat can be removed or the preventive measures to be implemented" (*ibid.*, para. 8); and the Group concludes:

> "However, WHO can make important contributions to this process by systematically distributing information on the health consequences of nuclear warfare and by expanding and intensifying international cooperation in the field of health." (*Ibid.*, para. 9.)

24. The WHO could only be competent to take those actions of "primary prevention" which fall within the functions of the Organization as defined in Article 2 of its Constitution. In consequence, the references to this type of prevention which are made in the Preamble to resolution WHA46.40 and the link there suggested with the question of the legality of the use of nuclear weapons do not affect the conclusions reached by the Court in paragraph 22 above.

25. The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the "principle of speciality", that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them. The Permanent Court of International Justice referred to this basic principle in the following terms:

> "As the European Commission is not a State, but an international institution with a special purpose, it only has the functions bestowed

> attributions que lui confère le Statut définitif, pour lui permettre de remplir cet objet; mais elle a compétence pour exercer ces fonctions dans leur plénitude, pour autant que le Statut ne lui impose pas de restrictions.» (*Compétence de la Commission européenne du Danube, avis consultatif, 1927, C.P.J.I. série B n° 14*, p. 64.)

Les compétences conférées aux organisations internationales font normalement l'objet d'une formulation expresse dans leur acte constitutif. Néanmoins, les exigences de la vie internationale peuvent mettre en lumière la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d'atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires non expressément prévues dans les textes fondamentaux qui gouvernent leur activité. Il est généralement admis que les organisations internationales peuvent exercer de tels pouvoirs dits «implicites». S'agissant de l'Organisation des Nations Unies, la Cour s'est à cet égard exprimée comme suit:

> «Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. Ce principe de droit a été appliqué à l'Organisation internationale du Travail par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif n° 13, du 23 juillet 1926 (Série B, n° 13, p. 18), et il doit l'être aux Nations Unies.» (*Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 182-183; cf. *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, C.I.J. Recueil 1954*, p. 57.)

De l'avis de la Cour, reconnaître à l'OMS la compétence de traiter de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires — même compte tenu de l'effet de ces armes sur la santé et l'environnement — équivaudrait à ignorer le principe de spécialité; une telle compétence ne saurait en effet être considérée comme nécessairement impliquée par la Constitution de l'Organisation au vu des buts qui ont été assignés à cette dernière par ses Etats membres.

26. L'OMS est au surplus une organisation internationale d'une nature particulière. Ainsi que l'annonce le préambule et que le confirme l'article 69 de sa Constitution, l'«Organisation est rattachée aux Nations Unies comme une des institutions spécialisées prévues à l'article 57 de la Charte des Nations Unies». L'article 57 de la Charte définit les «institutions spécialisées» dans les termes suivants:

> «1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63.

> upon it by the Definitive Statute with a view to the fulfilment of that purpose, but it has power to exercise these functions to their full extent, in so far as the Statute does not impose restrictions upon it." (*Jurisdiction of the European Commission of the Danube, Advisory Opinion, P.C.I.J., Series B, No. 14*, p. 64.)

The powers conferred on international organizations are normally the subject of an express statement in their constituent instruments. Nevertheless, the necessities of international life may point to the need for organizations, in order to achieve their objectives, to possess subsidiary powers which are not expressly provided for in the basic instruments which govern their activities. It is generally accepted that international organizations can exercise such powers, known as "implied" powers. As far as the United Nations is concerned, the Court has expressed itself in the following terms in this respect:

> "Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties. This principle of law was applied by the Permanent Court of International Justice to the International Labour Organization in its Advisory Opinion No. 13 of July 23rd, 1926 (Series B, No. 13, p. 18), and must be applied to the United Nations." (*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949*, pp. 182-183; cf. *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1954*, p. 57.)

In the opinion of the Court, to ascribe to the WHO the competence to address the legality of the use of nuclear weapons — even in view of their health and environmental effects — would be tantamount to disregarding the principle of speciality; for such competence could not be deemed a necessary implication of the Constitution of the Organization in the light of the purposes assigned to it by its member States.

26. The World Health Organization is, moreover, an international organization of a particular kind. As indicated in the Preamble and confirmed by Article 69 of its Constitution, "the Organization shall be brought into relation with the United Nations as one of the specialized agencies referred to in Article 57 of the Charter of the United Nations". Article 57 of the Charter defines "specialized agencies" as follows:

> "1. The various specialized agencies, established by intergovernmental agreement and having wide international responsibilities, as defined in their basic instruments, in economic, social, cultural, educational, health, and related fields, shall be brought into relationship with the United Nations in accordance with the provisions of Article 63.

> 2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression «institutions spécialisées.»

L'article 58 de la Charte porte:

> «L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées.»

Quant à l'article 63 de la Charte, il précise:

> «1. Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.
>
> 2. Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies.»

Comme le montrent ces dispositions, la Charte des Nations Unies a jeté les bases d'un «système» tendant à organiser la coopération internationale de façon cohérente par le rattachement à l'Organisation des Nations Unies, dotée de compétences de portée générale, de diverses organisations autonomes et complémentaires, dotées de compétences sectorielles. L'exercice de ces compétences par les organisations appartenant au «système des Nations Unies» est coordonné, notamment, par les accords de liaison conclus entre l'ONU et chacune des institutions spécialisées. Pour ce qui est de l'OMS, l'accord du 10 juillet 1948 entre l'ONU et cette organisation renvoie lui-même, en son article I, à la Constitution de cette dernière dans les termes qui suivent:

> «L'Organisation mondiale de la Santé est reconnue par l'Organisation des Nations Unies comme étant l'institution spécialisée chargée de prendre toutes les mesures conformes aux termes de sa Constitution en vue d'atteindre les buts fixés par cet acte.»

Il résulte de l'ensemble des textes susmentionnés que la Constitution de l'OMS ne peut être interprétée, en ce qui concerne les compétences attribuées à cette organisation, qu'en tenant dûment compte, non seulement du principe général de spécialité, mais encore de la logique du système global envisagé par la Charte. Si, conformément aux règles qui sous-tendent ce système, l'OMS est pourvue, en vertu de l'article 57 de la Charte, «d'attributions internationales étendues», celles-ci sont nécessairement limitées au domaine «de la santé publique» et ne sauraient empiéter sur celles d'autres composantes du système des Nations Unies. Or il ne fait pas de doute que les questions touchant au recours à la force, à la réglementation des armements et au désarmement sont du ressort de l'Organisation des Nations Unies et échappent à la compétence des institutions spécialisées. Toute autre conclusion viderait d'ailleurs très largement de son contenu la notion d'institution spécialisée; on imagine en effet mal ce

> 2. Such agencies thus brought into relationship with the United Nations are hereinafter referred to as 'specialized agencies'."

Article 58 of the Charter reads:

> "The Organization shall make recommendations for the co-ordination of the policies and activities of the specialized agencies."

Article 63 of the Charter then provides:

> "1. The Economic and Social Council may enter into agreements with any of the agencies referred to in Article 57, defining the terms on which the agency concerned shall be brought into relationship with the United Nations. Such agreements shall be subject to approval by the General Assembly.
>
> 2. It may co-ordinate the activities of the specialized agencies through consultation with and recommendations to such agencies and through recommendations to the General Assembly and to the Members of the United Nations."

As these provisions demonstrate, the Charter of the United Nations laid the basis of a "system" designed to organize international co-operation in a coherent fashion by bringing the United Nations, invested with powers of general scope, into relationship with various autonomous and complementary organizations, invested with sectorial powers. The exercise of these powers by the organizations belonging to the "United Nations system" is co-ordinated, notably, by the relationship agreements concluded between the United Nations and each of the specialized agencies. In the case of the WHO, the agreement of 10 July 1948 between the United Nations and that Organization actually refers to the WHO Constitution in the following terms in Article I:

> "The United Nations recognizes the World Health Organization as the specialized agency responsible for taking such action as may be appropriate under its Constitution for the accomplishment of the objectives set forth therein."

It follows from the various instruments mentioned above that the WHO Constitution can only be interpreted, as far as the powers conferred upon that Organization are concerned, by taking due account not only of the general principle of speciality, but also of the logic of the overall system contemplated by the Charter. If, according to the rules on which that system is based, the WHO has, by virtue of Article 57 of the Charter, "wide international responsibilities", those responsibilities are necessarily restricted to the sphere of public "health" and cannot encroach on the responsibilities of other parts of the United Nations system. And there is no doubt that questions concerning the use of force, the regulation of armaments and disarmament are within the competence of the United Nations and lie outside that of the specialized agencies. Besides, any other conclusion would render virtually meaningless the notion of a specialized agency; it is difficult to imagine what other meaning that

que cette notion pourrait encore signifier s'il était jugé suffisant, pour qu'une organisation de cette nature soit habilitée à traiter de la licéité de l'utilisation de certaines armes, que cette utilisation soit susceptible d'avoir des effets sur ses objectifs. Il est par suite difficile de soutenir qu'en autorisant diverses institutions spécialisées à demander des avis à la Cour conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte l'Assemblée générale ait entendu leur permettre de saisir la Cour de questions relevant de la compétence d'attribution de l'Organisation des Nations Unies.

Pour l'ensemble de ces motifs, la Cour estime que la question sur laquelle porte la demande d'avis consultatif que l'OMS lui a soumise ne se pose pas «dans le cadre de [l']activité» de cette organisation tel que défini par sa Constitution.

*

27. L'examen de la pratique de l'OMS confirme ces conclusions. Aucun des rapports et résolutions visés dans le préambule de la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé ne participent d'une pratique de l'OMS dans le domaine de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires. Le rapport du Directeur général (doc. A46/30), visé au troisième alinéa dudit préambule, les résolutions WHA34.38 et WHA36.28 précitées, ainsi que la résolution WHA40.24, toutes visées au quatrième alinéa, et le rapport sus-indiqué du groupe de gestion de 1987 auquel renvoient le cinquième et le septième alinéa, ont exclusivement trait, le premier, aux *effets* des armes nucléaires sur la santé et l'environnement et, les autres, aux *effets* de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé. Quant aux résolutions WHA42.26 et WHA45.31, visées au sixième alinéa du préambule de la résolution WHA46.40, la première concerne la contribution de l'OMS aux efforts internationaux en faveur d'un développement durable et la seconde les effets de la dégradation de l'environnement sur la santé. Aucun de ces rapports et résolutions ne traite de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires.

La résolution WHA46.40 elle-même, adoptée, non sans opposition, dès que la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires a été soulevée au sein de l'OMS, ne saurait être considérée comme exprimant ou constituant à elle seule une pratique qui établirait un accord entre les Etats membres de l'Organisation pour interpréter sa Constitution comme l'habilitant à traiter de la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires.

La Cour ne trouve nulle part ailleurs de pratique de cette nature. Semblable pratique ne saurait être déduite, en particulier, de passages isolés de certaines résolutions de l'Assemblée mondiale de la Santé évoquées au cours de la présente procédure, telles que la résolution WHA15.51 relative au rôle du médecin dans le maintien et le développement de la paix, la résolution WHA22.58 afférente à la coopération entre l'OMS et l'ONU sur la question des armes chimiques et bactériologiques et les consé-

notion could have if such an organization need only show that the use of certain weapons could affect its objectives in order to be empowered to concern itself with the legality of such use. It is therefore difficult to maintain that, by authorizing various specialized agencies to request opinions from the Court under Article 96, paragraph 2, of the Charter, the General Assembly intended to allow them to seise the Court of questions belonging within the competence of the United Nations.

For all these reasons, the Court considers that the question raised in the request for an advisory opinion submitted to it by the WHO does not arise "within the scope of [the] activities" of that Organization as defined by its Constitution.

*

27. A consideration of the practice of the WHO bears out these conclusions. None of the reports and resolutions referred to in the Preamble to World Health Assembly resolution WHA46.40 is in the nature of a practice of the WHO in regard to the legality of the threat or use of nuclear weapons. The Report of the Director-General (doc. A46/30), referred to in the third paragraph of the Preamble, the aforementioned resolutions WHA34.38 and WHA36.28, as well as resolution WHA40.24, all of which are referred to in the fourth paragraph, as well as the abovementioned report of the Management Group of 1987 to which reference is made in the fifth and seventh paragraphs, deal exclusively, in the case of the first, with the health and environmental *effects* of nuclear weapons, and in the case of the remainder, with the *effects* of nuclear weapons on health and health services. As regards resolutions WHA42.26 and WHA45.31, referred to in the sixth paragraph of the Preamble to resolution WHA46.40, the first concerns the WHO's contribution to international efforts towards sustainable development and the second deals with the effects on health of environmental degradation. None of these reports and resolutions deals with the legality of the use of nuclear weapons.

Resolution WHA46.40 itself, adopted, not without opposition, as soon as the question of the legality of the use of nuclear weapons was raised at the WHO, could not be taken to express or to amount on its own to a practice establishing an agreement between the members of the Organization to interpret its Constitution as empowering it to address the question of the legality of the use of nuclear weapons.

Nowhere else does the Court find any practice of this kind. In particular, such a practice cannot be inferred from isolated passages of certain resolutions of the World Health Assembly cited during the present proceedings, such as resolution WHA15.51 on the role of the physician in the preservation and development of peace, resolution WHA22.58 concerning co-operation between the WHO and the United Nations in regard to chemical and bacteriological weapons and the effects of their

quences de leur emploi éventuel, ou la résolution WHA42.24 concernant l'embargo imposé sur les fournitures médicales pour des raisons politiques et les restrictions à leur circulation. La Cour a au demeurant noté la prise en compte régulière, par l'OMS, de diverses normes de droit international dans l'exercice de ses fonctions, sa participation à certaines actions entreprises dans le domaine juridique au niveau international, à l'effet, par exemple, d'élaborer un code international de pratique sur les mouvements transfrontières des déchets radioactifs, ainsi que sa participation à certaines conférences internationales visant à développer progressivement et à codifier le droit international. Que l'OMS, en tant que sujet de droit international, soit amenée à en appliquer les règles ou s'intéresse à leur développement, n'a certes rien de surprenant; mais il ne s'ensuit pas qu'elle ait reçu mandat, au-delà des termes de sa Constitution, pour traiter elle-même de la licéité ou de l'illicéité de l'utilisation d'armements au cours d'hostilités.

*

28. Reste à examiner si l'insertion des mots «y compris la Constitution de l'OMS» dans la question soumise à la Cour (qui tend essentiellement à l'obtention d'un avis sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires en général) autoriserait celle-ci à donner un avis sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par référence au passage de la question qui vise la Constitution de l'OMS. La Cour doit répondre par la négative. En effet, l'OMS n'est pas habilitée à demander un avis portant sur l'interprétation de sa Constitution à l'égard de questions qui se situent en dehors du cadre de ses fonctions.

* *

29. D'autres arguments ont cependant encore été avancés dans la procédure pour fonder la compétence de la Cour en l'espèce.

On a ainsi fait valoir que, la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé ayant été adoptée à la majorité requise, elle devait «être présumée valable» (cf. *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 22, par. 20). La Cour observera à cet égard que la question de savoir si une résolution a été régulièrement adoptée d'un point de vue procédural et la question de savoir si cette résolution a été adoptée *intra vires* sont deux questions différentes. Le simple fait, pour une majorité d'Etats, d'avoir voté une résolution en respectant toutes les règles de forme pertinentes ne saurait, en soi, suffire à apurer les éventuels vices de fond qui, tel l'excès de pouvoir, l'entacheraient.

Comme la Cour l'a dit, «chaque organe doit ..., tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence» (*Certaines dépenses des*

possible use, and resolution WHA42.24 concerning the embargo placed on medical supplies for political reasons and restrictions on their movement. The Court has also noted that the WHO regularly takes account of various rules of international law in the exercise of its functions; that it participates in certain activities undertaken in the legal sphere at the international level — for example, for the purpose of drawing up an international code of practice on transboundary movements of radioactive waste; and that it participates in certain international conferences for the progressive development and codification of international law. That the WHO, as a subject of international law, should be led to apply the rules of international law or concern itself with their development is in no way surprising; but it does not follow that it has received a mandate, beyond the terms of its Constitution, itself to address the legality or illegality of the use of weaponry in hostilities.

*

28. It remains to be considered whether the insertion of the words "including the WHO Constitution" in the question put to the Court (which essentially seeks an opinion on the legality of the use of nuclear weapons in general) could allow it to offer an opinion on the legality of the use of nuclear weapons by reference to the passage in the question concerning the WHO Constitution. The Court must answer in the negative. Indeed, the WHO is not empowered to seek an opinion on the interpretation of its Constitution in relation to matters outside the scope of its functions.

* *

29. Other arguments have nevertheless been put forward in the proceedings to found the jurisdiction of the Court in the present case.

It has thus been argued that World Health Assembly resolution WHA46.40, having been adopted by the requisite majority, "must be presumed to have been validly adopted" (cf. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 22, para. 20). The Court would observe in this respect that the question whether a resolution has been duly adopted from a procedural point of view and the question whether that resolution has been adopted *intra vires* are two separate issues. The mere fact that a majority of States, in voting on a resolution, have complied with all the relevant rules of form cannot in itself suffice to remedy any fundamental defects, such as acting *ultra vires*, with which the resolution might be afflicted.

As the Court has stated, "each organ must, in the first place at least, determine its own jurisdiction" (*Certain Expenses of the United Nations*

Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 168). Il appartenait donc assurément à l'Assemblée mondiale de la Santé de décider de sa compétence — et, par le fait même, de celle de l'OMS — pour soumettre à la Cour une demande d'avis consultatif sur la question considérée, compte tenu des termes de la Constitution de l'Organisation et de ceux de l'accord du 10 juillet 1948 qui relie celle-ci à l'ONU. Mais il incombe de la même manière à la Cour de s'assurer que les conditions auxquelles est subordonnée sa propre compétence pour donner l'avis sollicité sont remplies; par l'effet du renvoi fait, respectivement, par le paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte au «cadre de [l']activité» de l'Organisation et par le paragraphe 2 de l'article X de l'accord du 10 juillet 1948 à sa «compétence», la Cour se trouve également dans l'obligation, en l'espèce, d'interpréter la Constitution de l'OMS.

L'exercice des fonctions qui lui ont été confiées aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut exige qu'elle fournisse une telle interprétation, indépendamment de toute mise en œuvre du mécanisme spécifique de recours que l'article 75 de ladite Constitution réserve aux cas où se pose une question ou surgit un différend entre Etats concernant l'interprétation ou l'application de cet instrument; et la Cour parvient, ce faisant, à des conclusions différentes de celles auxquelles avait abouti l'Assemblée mondiale de la Santé lors de l'adoption de sa résolution WHA46.40.

*

30. La Cour ne peut davantage accepter l'argument selon lequel l'Assemblée générale des Nations Unies, en tant que source d'où l'OMS tire son pouvoir de demander des avis consultatifs, aurait, par sa résolution 49/75 K, confirmé la compétence de cette organisation pour solliciter un avis sur la question soumise à la Cour. Au dernier alinéa du préambule de sa résolution sus-indiquée, l'Assemblée générale

> «[s'est] félicit[ée] de la résolution 46/40 de l'Assemblée de l'Organisation mondiale de la Santé, en date du 14 mai 1993, dans laquelle l'Organisation demande à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question de savoir si l'utilisation d'armes nucléaires par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé».

En s'exprimant de la sorte, l'Assemblée générale a manifestement traduit la volonté d'une majorité d'Etats de la voir apporter son soutien politique à la démarche de l'OMS, dont elle s'est félicitée. La Cour ne considère pas toutefois que, ce faisant, l'Assemblée ait aussi entendu se prononcer sur la compétence de l'OMS pour demander un avis sur la question posée. Au surplus, l'Assemblée générale n'aurait pu, à l'évidence, avoir

(Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 168). It was therefore certainly a matter for the World Health Assembly to decide on its competence — and, thereby, that of the WHO — to submit a request to the Court for an advisory opinion on the question under consideration, having regard to the terms of the Constitution of the Organization and those of the Agreement of 10 July 1948 bringing it into relationship with the United Nations. But likewise it is incumbent on the Court to satisfy itself that the conditions governing its own competence to give the opinion requested are met; through the reference made, respectively, by Article 96, paragraph 2, of the Charter to the "scope of [the] activities" of the Organization and by Article X, paragraph 2, of the Agreement of 10 July 1948 to its "competence", the Court also finds itself obliged, in the present case, to interpret the Constitution of the WHO.

The exercise of the functions entrusted to the Court under Article 65, paragraph 1, of its Statute requires it to furnish such an interpretation, independently of any operation of the specific recourse mechanism which Article 75 of the WHO Constitution reserves for cases in which a question or dispute arises between States concerning the interpretation or application of that instrument; and in doing so the Court arrives at different conclusions from those reached by the World Health Assembly when it adopted resolution WHA46.40.

*

30. Nor can the Court accept the argument that the General Assembly of the United Nations, as the source from which the WHO derives its power to request advisory opinions, has, in its resolution 49/75 K, confirmed the competence of that organization to request an opinion on the question submitted to the Court. In the last preambular paragraph of that resolution, the General Assembly

> "[welcomed] resolution 46/40 of 14 May 1993 of the Assembly of the World Health Organization, in which the organization requested the International Court of Justice to give an advisory opinion on whether the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict would be a breach of its obligations under international law, including the Constitution of the World Health Organization".

In expressing this opinion, the General Assembly clearly reflected the wish of a majority of States that the Assembly should lend its political support to the action taken by the WHO, which it welcomed. However, the Court does not consider that, in doing so, the General Assembly meant to pass upon the competence of the WHO to request an opinion on the question raised. Moreover, the General Assembly could evidently

eu l'intention de méconnaître les limites dans lesquelles le paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte lui permet d'autoriser les institutions spécialisées à demander des avis à la Cour, limites qui ont été réaffirmées à l'article X de l'accord de liaison du 10 juillet 1948.

* *

31. Etant parvenue à la conclusion que la demande d'avis consultatif présentée par l'OMS ne porte pas sur une question qui se pose «dans le cadre de [l']activité» de cette organisation conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, la Cour constate qu'une condition essentielle pour fonder sa compétence en l'espèce fait défaut et qu'elle ne peut, par suite, donner l'avis sollicité. En conséquence, la Cour n'a pas à examiner les arguments qui ont été développés devant elle concernant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de donner un avis.

* * *

32. Par ces motifs,

LA COUR,

Par onze voix contre trois,

Dit qu'elle ne peut donner l'avis consultatif qui lui a été demandé aux termes de la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé en date du 14 mai 1993.

POUR: M. Bedjaoui, *Président*; M. Schwebel, *Vice-Président*; MM. Oda, Guillaume, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin, Ferrari Bravo, M^{me} Higgins, *juges*;

CONTRE: MM. Shahabuddeen, Weeramantry, Koroma, *juges*.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le huit juillet mil neuf cent quatre-vingt-seize, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et au Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé.

Le Président,
(Signé) Mohammed BEDJAOUI.

Le Greffier,
(Signé) Eduardo VALENCIA-OSPINA.

not have intended to disregard the limits within which Article 96, paragraph 2, of the Charter allows it to authorize the specialized agencies to request opinions from the Court — limits which were reaffirmed in Article X of the relationship agreement of 10 July 1948.

* *

31. Having arrived at the view that the request for an advisory opinion submitted by the WHO does not relate to a question which arises "within the scope of [the] activities" of that Organization in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter, the Court finds that an essential condition of founding its jurisdiction in the present case is absent and that it cannot, accordingly, give the opinion requested. Consequently, the Court is not called upon to examine the arguments which were laid before it with regard to the exercise of its discretionary power to give an opinion.

* * *

32. For these reasons,

THE COURT,

By eleven votes to three,

Finds that it is not able to give the advisory opinion which was requested of it under World Health Assembly resolution WHA46.40 dated 14 May 1993.

IN FAVOUR: *President* Bedjaoui; *Vice-President* Schwebel; *Judges* Oda, Guillaume, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin, Ferrari Bravo, Higgins;

AGAINST: *Judges* Shahabuddeen, Weeramantry, Koroma.

Done in French and in English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this eighth day of July, one thousand nine hundred and ninety-six, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Secretary-General of the United Nations and the Director-General of the World Health Organization, respectively.

(*Signed*) Mohammed BEDJAOUI,
President.

(*Signed*) Eduardo VALENCIA-OSPINA,
Registrar.

MM. RANJEVA et FERRARI BRAVO, juges, joignent des déclarations à l'avis consultatif.

M. ODA, juge, joint à l'avis consultatif l'exposé de son opinion individuelle.

MM. SHAHABUDDEEN, WEERAMANTRY et KOROMA, juges, joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) M.B.
(Paraphé) E.V.O.

Judges RANJEVA and FERRARI BRAVO append declarations to the Advisory Opinion of the Court.

Judge ODA appends a separate opinion to the Advisory Opinion of the Court.

Judges SHAHABUDDEEN, WEERAMANTRY and KOROMA append dissenting opinions to the Advisory Opinion of the Court.

(*Initialled*) M.B.
(*Initialled*) E.V.O.

DÉCLARATION DE M. RANJEVA

J'ai voté en faveur de la décision de la Cour car j'estime qu'elle est conforme au droit pertinent. J'aurais néanmoins souhaité que la Cour fût plus explicite en ce qui concerne le problème de sa compétence judiciaire consultative en insistant sur le fait que la structure de la question de l'Assemblée mondiale de la Santé ne lui avait pas permis d'exercer la compétence qu'elle avait de toutes les façons.

(*Signé*) Raymond RANJEVA.

DECLARATION OF JUDGE RANJEVA

[Translation]

I have voted in favour of the Court's decision as I consider it to be in accordance with the relevant law. I should nonetheless have preferred the Court to have been more explicit in respect of the problem of its advisory jurisdiction, by laying stress on the fact that the structure of the question put by the World Health Assembly did not permit it to exercise the jurisdiction that it had, in any case.

(Signed) Raymond RANJEVA.

DÉCLARATION DE M. FERRARI BRAVO

J'ai voté en faveur de l'autre avis consultatif sur la licéité des armes nucléaires, donné ce même jour (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, C.I.J. Recueil 1996*, p. 226), parce que je pense qu'il est du devoir de la Cour internationale de Justice de n'épargner aucun effort pour répondre au mieux aux questions que lui posent les organes principaux des Nations Unies habilités à la saisir, surtout lorsqu'une telle réponse peut augmenter les possibilités de sortir d'une impasse qui, dans le cas actuel, perdure depuis plus de cinquante ans en faisant peser une ombre triste et menaçante sur l'humanité tout entière.

Dans sa fonction d'organe judiciaire principal des Nations Unies (article 92 de la Charte), la Cour a été, entre autres, créée justement pour cela et elle ne doit pas se demander si sa réponse, au mieux de ce qu'elle peut faire, pourra contribuer à l'évolution de la situation. Elle n'a pas non plus à se justifier si sa réponse n'est pas exhaustive. Je souscris par conséquent pleinement aux motifs qui étayent la décision prise par la Cour de faire droit à la demande de l'Assemblée générale.

A ce propos, il est toutefois nécessaire de dire que la question se présente sous un angle tout à fait différent lorsque la saisine provient d'une institution spécialisée des Nations Unies, dont la compétence pour s'adresser à la Cour est, pour des raisons de principe, bien délimitée. J'ai, partant, voté aussi en faveur du présent avis, par lequel la Cour décide de ne pas répondre à la demande de l'Organisation mondiale de la Santé et je trouve qu'il y a de la logique dans ce comportement. La Cour, en effet, est l'organe judiciaire principal des Nations Unies, mais elle ne l'est pas d'autres organisations internationales dont le droit de la saisir demande à être soigneusement limité si l'on veut conserver un partage correct de compétences — et, donc, d'efficacité — entre organismes internationaux, en évitant que des fonctions politiques, que la logique du système a confiées *seulement* aux Nations Unies, soient usurpées par d'autres organisations qui, pour ne rien dire d'autre, n'ont ni la compétence, ni la structure pour ce faire.

(Signé) L. FERRARI BRAVO.

DECLARATION OF JUDGE FERRARI BRAVO

[Translation]

I have voted in favour of the Advisory Opinion on the legality of nuclear weapons given this same day (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, I.C.J. Reports 1996*, p. 226) because I think it is incumbent upon the International Court of Justice to spare no pains to answer, to the best of its ability, the questions put to it by such principal organs of the United Nations as are entitled to seise the Court, particularly when such an answer may increase the likelihood of resolving a deadlock which, in the present case, has been perpetuated for over 50 years, casting a sombre, threatening shadow over the whole of mankind.

The Court, functioning as the principal judicial organ of the United Nations (Article 92 of the Charter), was set up to do just that — among other things — and does not have to ask itself whether its reply, given to the best of its ability, can contribute to the development of the situation. Neither does it have to justify itself if that reply is less than exhaustive. I accordingly subscribe fully to the reasons given in support of the Court's decision to allow the question put by the General Assembly.

In that regard, it is however necessary to point out that the matter appears in a quite different light when the Court is seised by a specialized agency of the United Nations, whose competence to make application to the Court is, for reasons of principle, clearly defined. I accordingly also voted in favour of the present Opinion whereby the Court decided not to answer the question put to it by the World Health Organization, and consider my conduct to have been consistent. The Court is the principal judicial organ of the United Nations, but it is not the judicial organ of other international bodies whose right to seise the Court needs to be carefully restricted if the intention is to maintain a correct division of competences — and hence of effectiveness — among the international organizations, in a bid to prevent those political functions that the logic of the system has entrusted *only* to the United Nations from being usurped by other organizations which, to say the least, have neither the competence nor the structure to assume them.

(Signed) L. FERRARI BRAVO.

SEPARATE OPINION OF JUDGE ODA

1. I am in general agreement with the Court's decision that the request for advisory opinion made by the WHO should be dismissed as well as with the reasoning leading to that decision.

2. I would like, however, to make one point in connection with the question put to the Court by the World Health Assembly. Although that question was whether "the use of nuclear weapons by a State . . . [would] be a breach of its obligations under international law *including* the WHO Constitution" (emphasis added), the matter of whether "the use of nuclear weapons by a State . . . [would] be a breach of its obligations under international law" is quite distinct from the separate issue of whether "[that use] [would] . . . be a breach of its obligations under . . . the WHO Constitution". Certainly the question itself is made very ambiguous by the use of the word "including". My interpretation is, however, that the Court is asked to render an opinion on the question of whether such a use would be a breach of the States' obligations not only under international law but also under the WHO Constitution. The words, "including the WHO Constitution" seem to have been added to the question put to the Court in the hope that if the question concerning the use of nuclear weapons under international law were to be rejected by the Court as not arising within the scope of the activities of the Organization, then the question of whether such a use would be a breach of the States' obligations under the WHO Constitution might possibly elicit a different response.

When the Court, in its reasoning, uses the terms "the legal or illegal character of [the] causes", "the legality or illegality of the use of nuclear weapons" or "nuclear weapons . . . used legally or illegally", it can be seen to deal with the first question only and, on that basis, reaches the conclusion that the question posed by the World Health Assembly does not arise within "the scope of the Organization's activities" (Advisory Opinion, para. 22). I hold the view, however, that the question put to the Court relates to the interpretation of the WHO Constitution and may be said to have arisen "within the scope of [its] activities". It does not seem to be proper for the Court to dispose of the question in the request only from the standpoint of the "legality or illegality [under international law] of the use of nuclear weapons", while paying scant attention to the question of whether the use of nuclear weapons would be a breach of a member State's obligations under the WHO Constitution.

In its final analysis the Court stated that "the WHO is not empowered to seek an opinion on the interpretation of its Constitution in relation to

OPINION INDIVIDUELLE DE M. ODA

[Traduction]

1. Je suis dans l'ensemble d'accord tant avec la décision de la Cour tendant à rejeter la demande d'avis consultatif formulée par l'Organisation mondiale de la Santé qu'avec les motifs qui justifient cette décision.

2. Je voudrais cependant faire une remarque à propos de la question posée à la Cour par l'Assemblée mondiale de la Santé. On lui demandait de dire si l'«utilisation [d'armes nucléaires] par un Etat ... constituerait ... une violation de ses obligations au regard du droit international, *y compris* la Constitution de l'OMS» (les italiques sont de moi), or la question de savoir si l'«utilisation [d'armes nucléaires] par un Etat ... constituerait ... une violation de ses obligations au regard du droit international» est tout à fait distincte du point de savoir si cette «utilisation par un Etat ... constituerait ... une violation de ses obligations au regard ... de la Constitution de l'OMS». Selon mon interprétation, la Cour est priée de donner un avis sur la question de savoir si cette utilisation constituerait une violation des obligations d'un Etat aussi bien au regard du droit international qu'au regard de la Constitution de l'OMS. Il semble que l'on ait ajouté l'expression «y compris la Constitution de l'OMS» à la question posée dans l'espoir que, si la Cour ne donnait pas suite à la question concernant l'utilisation d'armes nucléaires au regard du droit international — du fait qu'elle ne se posait pas dans le cadre de l'activité de l'Organisation —, elle réserverait peut-être un accueil différent à la question de savoir si cette utilisation contreviendrait aux obligations de l'Etat au regard de la Constitution de l'OMS.

De ce que la Cour emploie, dans ses motifs, des termes comme «le caractère licite ou illicite de ces causes», «la licéité ou l'illicéité de l'utilisation d'armes nucléaires», ou l'expression: «Que des armes nucléaires soient utilisées licitement ou illicitement», on peut déduire qu'elle ne vise que la première question; partant de là, elle parvient à la conclusion que la question formulée par l'Assemblée mondiale de la Santé ne se pose pas «dans le cadre de l'activité» de l'OMS (avis consultatif, par. 22). Je prétends néanmoins que la question adressée à la Cour concerne l'interprétation de la Constitution de l'OMS et que l'on peut considérer qu'elle s'est posée «dans le cadre de son activité». Il ne semble pas normal que la Cour règle la question qui lui a été posée du simple point de vue de «la licéité ou de l'illicéité de l'utilisation d'armes nucléaires au regard du droit international» et n'accorde que peu d'attention à la question de savoir si l'utilisation d'armes nucléaires contreviendrait aux obligations que la Constitution de l'OMS impose aux Etats membres.

A la fin de son analyse, la Cour dit: «l'OMS n'est pas habilitée à demander un avis portant sur l'interprétation de sa Constitution à l'égard

matters outside the scope of its functions" (Advisory Opinion, para. 28), but I hesitate to comment on the Court's Opinion and do not intend to go into this aspect in any detail because of my view that the Court should, in any event, have refrained from rendering an opinion on this question.

3. My particular reason for writing this opinion is that I am personally very much afraid that if encouragement is given or invitations are extended for a greater use of the advisory function of the Court — as has recently been advocated on more than one occasion by some authorities — it may well be seised of more requests for advisory opinions which may in essence be unnecessary and over-simplistic. I firmly believe that the International Court of Justice should primarily function as a judicial institution to provide solutions to inter-State disputes of a contentious nature and should neither be expected to act as a legislature (although new developments in international law may well be crystallized through the jurisprudence of the Court) nor to function as an organ giving legal advice (except that the Court may give opinions on legal questions which arise within the scope of activities of the authorized international organizations) in circumstances in which there is no conflict or dispute concerning legal questions between States or between States and international organizations.

Requests for advisory opinion should, before they are brought to the Court, be more prudently considered by the international organizations authorized under Article 96 of the Charter to submit such requests to the Court, and the Court should in general give the most careful consideration to the way in which it exercises its advisory function.

4. During the 50-year history of the International Court of Justice, the Court's opinion has been requested on only three occasions by specialized agencies, i.e., in the cases concerning: (a) *Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against Unesco* (*I.C.J. Reports 1956*, p. 77), (b) *Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization* (*I.C.J. Reports 1960*, p. 150), and (c) *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* (*I.C.J. Reports 1980*, p. 73).

In the *Unesco* case, the Court was asked to render opinions concerning the competence of the ILO Administrative Tribunal to hear complaints introduced against Unesco by certain staff members of the organization whose appointments had not been renewed; the IMCO case was related to the interpretation of the Convention for the Establishment of the IMCO and the matter of whether the Maritime Safety Committee had been constituted in accordance with the Convention, and the WHO case was concerned with the application of the 1951 Regional Headquarters Agreement in a concrete dispute between the WHO and Egypt (where the regional headquarters of the WHO was located), and related to the proposed transfer of the headquarters away from Egypt against that country's wishes.

In each of these three cases each specialized agency, that is, Unesco,

de questions qui se situent en dehors du cadre de ses fonctions» (avis consultatif, par. 28). J'hésite à commenter l'avis de la Cour et n'ai pas l'intention d'aborder en détail ce problème puisque, selon moi, la Cour aurait dû de toute manière s'abstenir de rendre un avis en la matière.

3. La raison pour laquelle je tiens tout particulièrement à joindre la présente opinion à l'avis est que je crains beaucoup personnellement que, si l'on encourage un plus ample usage de la fonction consultative de la Cour — ce que certaines autorités ont récemment préconisé à plusieurs reprises —, la Cour pourrait bien se voir saisie de demandes d'avis consultatif plus nombreuses, caractérisées par l'inutilité et le simplisme. Je crois fermement que la Cour internationale de Justice doit être avant tout une institution judiciaire à laquelle il incombe de résoudre les différends de nature contentieuse entre les Etats et que l'on ne devrait attendre d'elle ni qu'elle se comporte en législateur (même si certaines évolutions du droit international sont cristallisées grâce à la jurisprudence de la Cour) ni qu'elle exerce la fonction d'un organe fournissant des conseils juridiques (à ceci près que la Cour peut donner des avis sur des questions juridiques qui se posent dans le cadre de l'activité des organisations internationales autorisées) dans les cas où il n'existe ni conflit ni différend touchant à des questions juridiques entre des Etats ou entre des Etats et des organisations internationales.

Les demandes d'avis consultatif devraient donc, avant d'être adressées à la Cour, faire l'objet d'un examen plus prudent de la part des organisations autorisées en vertu de l'article 96 de la Charte à solliciter des avis de la Cour et la Cour devrait d'une façon générale examiner avec le plus grand soin la manière dont elle exerce sa fonction consultative.

4. Pendant les cinquante années de l'histoire de la Cour, celle-ci n'a été saisie que trois fois d'une demande d'avis consultatif par une institution spécialisée. Il s'agit des affaires suivantes: a) *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco* (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 77); b) *Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime* (*C.I.J. Recueil 1960*, p. 150) et c) *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte* (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 73).

Dans l'affaire intéressant l'Unesco, la Cour était priée de donner un avis sur la compétence du Tribunal administratif de l'OIT pour connaître des requêtes introduites par certains fonctionnaires de l'Organisation dont l'engagement n'avait pas été renouvelé; l'affaire relative à l'OMCI concernait l'interprétation de la convention portant création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime et la question de savoir si le Comité de la sécurité maritime avait été établi conformément à la convention; l'affaire ayant trait à l'OMS concernait l'application de l'accord de 1951 relatif au siège du bureau régional dans un litige qui opposait concrètement l'OMS et l'Egypte (où le bureau régional était situé) et qui portait sur la proposition tendant à en transférer le siège hors d'Egypte contrairement au désir de ce pays.

Dans chacune de ces trois affaires, chacune des institutions spécia-

IMCO and the WHO, needed the opinion of the Court in order to solve one or more legal questions arising within the scope of its activities. These cases brought by requests from specialized agencies in the past history of the International Court of Justice cannot be considered as precedents for the present request from the WHO which does not relate to a question "arising within the scope of its activities".

* * *

5. The fact that the WHO made its request on the understanding that it was competent to do so on the basis of the resolution validly passed by the World Health Assembly does not preclude the Court from taking another position, as is properly explained in the Court's Opinion (cf. para. 29).

I would merely like to point out in this opinion that the limited function of the WHO, as one of the specialized agencies, was obviously well known to the Organization and it may be seen from the records of the World Health Assembly that the competence of the WHO to put the question to the Court as set forth in resolution WHA46.40 was vigorously contested not only by a number of States but also questioned by the Secretariat of the Organization itself.

*

6. It is only since 1992 that some member States of the WHO have become interested in the legal aspect of nuclear weapons — those same nuclear weapons which have been in existence for nearly 50 years, ever since the Organization was created. At the General Committee of the Forty-fifth Assembly (3rd meeting) on 12 May 1992, the Chairman of the Committee drew attention to a draft resolution proposed by the delegations of Belarus, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Kenya, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Panama, Senegal, Swaziland, Tonga and Zimbabwe,

> "[r]equest[ing] the Director-General:
>
> (1) to refer the matter to the Executive Board to study and formulate a request for an advisory opinion from the International Court of Justice on the status in international law of the use of nuclear weapons in view of their serious effects on health and environment;
> (2) to report back to the Forty-sixth World Health Assembly" (A45/A/Conf. Paper No. 2; 9 May 1992).

The General Committee decided, however, not to include "this item" on the agenda (WHA45/1992/REC/3: Forty-fifth World Health Assembly, 1992, *Summary Records and Reports of Committees*, pp. 4-5). The

lisées, à savoir l'Unesco, l'OMCI et l'OMS, avait besoin de l'avis de la Cour pour résoudre une ou plusieurs questions juridiques se posant «dans le cadre de son activité». Ces affaires qui, dans l'histoire de la Cour internationale de Justice, ont fait suite à des demandes formulées par des institutions spécialisées ne sauraient être considérées comme des précédents par rapport à la présente requête de l'OMS qui ne porte pas sur une question se posant «dans le cadre de son activité».

* * *

5. Le fait que l'OMS a présenté sa demande parce qu'elle estimait avoir la compétence voulue sur la base de la résolution valablement adoptée par l'Assemblée mondiale de la Santé n'empêche pas la Cour de prendre une autre position, comme elle l'explique de façon appropriée dans son avis (par. 29).

Je voudrais simplement souligner ici que l'OMS connaissait manifestement le caractère limité de sa fonction en tant qu'institution spécialisée et qu'il ressort des comptes rendus de l'Assemblée mondiale de la Santé que le point de savoir si l'OMS avait compétence pour soumettre à la Cour la question énoncée dans la résolution WHA46.40 a été vigoureusement contesté non seulement par un certain nombre d'Etats mais également par le secrétariat même de l'Organisation.

*

6. Ce n'est qu'en 1992 que certains Etats membres de l'OMS se sont intéressés à l'aspect juridique des armes nucléaires — ces armes nucléaires qui existaient depuis près de cinquante ans et existaient déjà lorsque l'Organisation a été créée. Le 12 mai 1992, lors de la troisième séance du bureau de la quarante-cinquième Assemblée, le président a appelé l'attention sur un projet de résolution présenté par les délégations des pays suivants: Bélarus, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Kenya, Namibie, Nicaragua, Nigéria, Panama, Sénégal, Swaziland, Tonga et Zimbabwe. Ce texte tendait à prier le Directeur général de

> «1) renvoyer la question au Conseil exécutif pour qu'il étudie et formule une demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur le statut, au regard du droit international, de l'utilisation des armes nucléaires compte tenu de leurs graves répercussions sur la santé et l'environnement;
>
> 2) rendre compte à la quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé» (A45/A/Conf. Paper n° 2; 9 mai 1992).

Le bureau a cependant décidé de ne pas inscrire «cette question» à l'ordre du jour (WHA45/1992/REC/3: Quarante-cinquième Assemblée mondiale de la Santé, 1992, *Procès-verbaux des commissions*). La raison

reason for this was clearly explained by Mr. Piel, Legal Counsel, in a statement made in the 12th plenary meeting on the following day, 13 May 1992, which was worded as follows:

> "The reasoning . . . had to do with a number of factors, including some serious concerns about the mandate of WHO . . . Whether the use of nuclear weapons is legal or illegal is a question that does not so readily fit the 22 constitutional functions of WHO under Article 2 or the 13 Health Assembly functions under Article 18.
>
> . . . .
>
> [I]n order to obtain an advisory opinion, the problem must be real, i.e., related to genuine potential controversy and not mere speculation or intellectual interest.
>
> As Legal Counsel . . . I have to share with you my grave concerns about this question of mandate and competence of WHO. My considered opinion is that the matter is too complicated, and risks serious embarrassment and overlap within the United Nations system for the Health Assembly to decide on the matter this year. Therefore, I would suggest that you consider not adding this supplementary item to the agenda of your Health Assembly at this time." (WHA45/1992/REC/2: Forty-fifth World Health Assembly, 1992, *Verbatim Records of Plenary Meetings*, p. 223.)

*

7. The inclusion of item 32 on "Health and environmental effects of nuclear weapons" on the agenda of the following Forty-sixth World Health Assembly in 1993, as proposed by Nicaragua, Panama and Vanuatu (EB91/36), met with an objection at the Executive Board meeting on 29 January 1993. The Legal Counsel stated that

> "he had received a letter on 22 December 1992 from the Office of the Under-Secretary-General in charge of Legal Affairs of the United Nations, agreeing that the United Nations itself was more suited to dealing with the question of the illegality of nuclear weapons",

and he repeated his advice that "the illegality aspect should be referred to the United Nations" (EB91/1993/REC/2: Executive Board, Ninety-first Session, *Summary Records*, p. 247). The Executive Board seems to have paid insufficient attention to the views of the Legal Counsel.

8. At the Forty-sixth Assembly in May 1993 the General Committee (1st meeting), upon the suggestion of the Executive Board, approved the inclusion of "Health and environmental effects of nuclear weapons" as agenda item 33 (WHA46/1993/REC/3: Forty-sixth World Health Assem-

est clairement expliquée par le conseiller juridique, M. Piel, dans une déclaration faite le lendemain 13 mai 1992 où il dit :

> « La raison ... tient à plusieurs facteurs, y compris des doutes graves sur le mandat de l'OMS ... La question de savoir si l'utilisation d'armes nucléaires est licite ou illicite ne relève pas de façon aussi évidente des vingt-deux fonctions dévolues à l'OMS en vertu de l'article 2 de sa Constitution ou des treize fonctions de l'Assemblée de la Santé définies dans l'article 18.
>
> . . . .
>
> Si l'on veut obtenir un avis consultatif, il faut que le problème soit réel, autrement dit qu'il soit lié à un litige potentiel véritable, ne relève pas de la pure spéculation ou ne présente pas simplement un intérêt intellectuel.
>
> En tant que conseiller juridique ... je dois vous faire connaître les graves doutes que j'éprouve quant à la question du mandat et de la compétence de l'OMS. Mon opinion mûrement réfléchie est que le problème est trop complexe, risque d'entraîner trop de difficultés et de doubles emplois à l'intérieur du système des Nations Unies, pour que l'Assemblée de la Santé se prononce à son sujet cette année. Je suggérerais donc que vous envisagiez de ne pas inscrire pour le moment une question supplémentaire à l'ordre du jour de l'Assemblée » (WHA45/1992/REC/2 : Quarante-cinquième Assemblée mondiale de la Santé, 1992, *Comptes rendus in extenso des séances plénières*, p. 223 [*traduction*]).

*

7. L'inscription du point 32 relatif aux « Effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement » à l'ordre du jour de la quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé, en 1993, sur proposition du Nicaragua, du Panama et du Vanuatu (EB91/36) s'est heurtée à une objection lors de la séance du Conseil exécutif tenue le 29 janvier 1993. Le conseiller juridique a indiqué

> « qu'il avait reçu le 22 décembre 1992 une lettre du bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques de l'ONU, convenant que l'Organisation des Nations Unies elle-même était mieux en mesure de traiter de la question de l'illégalité des armes nucléaires ».

Il a réitéré qu'il convenait « de renvoyer la question de l'illégalité à l'Organisation des Nations Unies » (EB91/1993/REC/2 : Conseil exécutif, quatre-vingt-onzième session, *Procès-verbaux*, p. 265-266). Le Conseil exécutif ne semble pas avoir prêté suffisamment attention à l'opinion du conseiller juridique.

8. A la quarante-sixième Assemblée, en mai 1993, le bureau a, sur la proposition du Conseil exécutif, approuvé à sa première séance l'inscription à l'ordre du jour, en tant que point 33, de la question intitulée « Effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement » (WHA46/

bly, 1993, *Summary Records and Reports of Committees*, p. xiii and p. 2).

Committee B had in hand, under this agenda item and together with the Director-General's report on "Health and environmental effects of nuclear weapons" (A46/30: 26 April 1993), a draft resolution sponsored by the delegations of 21 States, i.e., Bahrain, Belarus, Bolivia, Colombia, Comoros, Cook Islands, Cuba, Kazakhstan, Kenya, Kiribati, Lithuania, Mexico, Namibia, Papua New Guinea, Republic of Moldova, Swaziland, Tonga, Uganda, Vanuatu, Zambia and Zimbabwe (WHA46/1993/REC/3: Forty-sixth World Health Assembly, 1993, *Summary Records and Reports of Committees*, p. 257) — a text worded in exactly the same way as the eventual WHA46.40.

When addressing the Committee at its 8th meeting on 11 May 1993, the Legal Counsel presented a negative view, just as he had done in the previous year. He suggested that "the task of deciding whether an advisory opinion on the 'illegality' issue was needed [should] be that of the United Nations General Assembly, rather than the Health Assembly". In his view,

> "[m]ore urgently needed were further disarmament negotiations, culminating in a truly international convention covering all nuclear weapons, which would, of course, extend beyond the health mandate of WHO" (*ibid.*, p. 258).

The delegates of Zambia, Mexico, Tonga, Vanuatu, Swaziland, Colombia, Zimbabwe and Namibia — which had themselves sponsored the draft resolution — together with the delegate of Barbados, all spoke in support of it (*ibid.*, pp. 259-261).

On the other hand, the United States proposed that the draft resolution should be determined not to be within the competence of the WHO (*ibid.*, p. 260) and this United States proposal was then supported by Denmark, speaking on behalf of the Member States of the European Community (*ibid.*, p. 260), and by Austria and Senegal (*ibid.*, p. 261).

9. The support given to the draft resolution was echoed by the delegates of certain non-governmental organizations who took part in the Assembly as observers. The International Physicians for the Prevention of Nuclear War believed that "WHO would be right to seek an opinion on the matter from the International Court of Justice and that [WHO] had the competence to do so". In its opinion, "[WHO's] request to the Court might be the only opportunity the world health community would have to seek a solution to its greatest health problem" (*ibid.*, p. 262). The World Federation of Public Health Associations informed the World Health Assembly at the 9th meeting that

> "it had [itself] unanimously adopted a resolution on nuclear weapons and public health which, *inter alia*, urged the . . . World Health

1993/REC/3: Quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé. 1993. *Procès-verbaux et rapports des commissions*. p. xvii et p. 2).

La commission B était saisie. au titre de ce point de l'ordre du jour. du rapport du Directeur général intitulé «Effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement» (A/46/30: 26 avril 1993) ainsi que d'un projet de résolution proposé par les délégations des vingt et un Etats suivants: Bahreïn. Bélarus. Bolivie. Colombie. Comores. Cuba. Iles Cook. Kazakhstan. Kenya. Kiribati. Lituanie. Mexique. Namibie. Ouganda. Papouasie-Nouvelle-Guinée. République de Moldova. Swaziland. Tonga. Vanuatu. Zambie et Zimbabwe (WHA46/1993/REC/3: Quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé. 1993. *Procès-verbaux et rapports des commissions*. p. 274): le libellé de ce texte était exactement identique à celui qui est devenu la résolution WHA46.40.

Lorsqu'il s'est adressé à la commission. à sa huitième séance. le 11 mai 1993. le conseiller juridique a émis un avis négatif. comme il l'avait fait l'année précédente. Selon lui. «il revenait à l'Assemblée générale des Nations Unies et non à l'Assemblée de la Santé de décider si un avis consultatif était nécessaire sur la question de l'illégalité». Pour lui.

> «[i]l serait plus urgent d'entamer de nouvelles négociations sur le désarmement qui déboucheraient sur une convention véritablement internationale portant sur toutes les armes nucléaires. mais cela irait au-delà du mandat de l'OMS en matière de santé» (*ibid*.. p. 276).

Les représentants de la Zambie. du Mexique. de Tonga. du Vanuatu. du Swaziland. de la Colombie. du Zimbabwe et de la Namibie — qui figuraient parmi les auteurs du projet de résolution — ainsi que le représentant de la Barbade ont tous appuyé le projet en question (*ibid*.. p. 276-279).

En revanche. les Etats-Unis ont proposé qu'il soit décidé que le projet de résolution ne ressortissait pas à la compétence de l'OMS (*ibid*.. p. 278): la proposition des Etats-Unis a été appuyée par le Danemark. s'exprimant au nom des Etats membres de la Communauté européenne (*ibid*.. p. 278). ainsi que par l'Autriche et le Sénégal (*ibid*.. p. 278-279).

9. Les délégués de certaines organisations non gouvernementales qui assistaient à l'Assemblée en tant qu'observateurs ont fait écho à ce projet de résolution. L'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire a estimé que «l'OMS serait bien inspirée de solliciter un avis sur la question auprès de la Cour internationale de Justice et qu'elle disposait de la compétence voulue pour le faire». Selon l'Association. «la demande de l'OMS est peut-être la seule occasion qui s'offre à la communauté sanitaire mondiale de solliciter une solution à son plus grave problème de santé» (*ibid*.. p. 279). La Fédération mondiale des associations de la santé publique a informé l'Assemblée mondiale de la Santé à la neuvième séance qu'elle avait

> «adopté à l'unanimité une résolution sur les armes nucléaires et la santé publique qui. notamment. invitait instamment l'Assemblée mondiale de la Santé à demander un avis consultatif à la Cour inter-

> Assembly to request an advisory opinion from the International Court of Justice on the legal status of the use of nuclear weapons, so as to remove the cloud of legal doubt under which the nuclear powers continued their involvement with such weapons, as well as to provide the legal basis for the gradual creation of a nuclear-free world" (WHA46/1993/REC/3: Forty-sixth World Health Assembly, 1993, *Summary Records and Reports of Committees*, p. 263).

10. The motion of the United States to propose that "the draft resolution should be determined not to be within the competence of WHO" was, as a result of a secret ballot, rejected by 62 votes to 38 with 3 abstentions (*ibid.*, p. 264).

A negative attitude towards the draft resolution was once again voiced by the Legal Counsel at the 10th meeting when he asserted that

> "[s]ince the question of the illegality of nuclear weapons did fall squarely within the mandate of the United Nations . . . it clearly fell within the mandate of the General Assembly to refer the question of illegality to the International Court for an advisory opinion".

He stressed that "[f]rom a strictly legal point of view . . . it was not within the normal mandate of WHO to refer the 'illegality' issue to the Court" (*ibid.*, p. 265). The Director-General himself also stated that "the content of the draft resolution posed some difficult problems" and recognized that "WHO should continue to study what was undoubtedly a major issue, but [that] collaboration was essential within the United Nations system in that regard" (*ibid.*, p. 266).

11. The further amendment suggested by the United States "to maintain WHO's commitment to keeping the issue under review, while avoiding the difficulties to which referral to the International Court would inevitably give rise" (*ibid.*, p. 266) met with objections from the delegate of Vanuatu, speaking as a sponsor of the draft resolution, and the delegates of Mexico, Zambia, Papua New Guinea, Tonga, Libya and Uganda but was supported by Finland (*ibid.*, pp. 266-268). Senegal maintained a somewhat reserved position on the draft resolution (*ibid.*, p. 267).

It is noted with particular interest that, with regard to the financial cost which might be incurred in bringing a request to the Court, the delegate from an NGO, the International Physicians for the Prevention of Nuclear War, said that

> "[the organization itself] as well as a number of other organizations with worldwide membership, would assist WHO in its initiative by raising extrabudgetary funds, should the Committee adopt the resolution before it" (*ibid.*, p. 268).

The United States amendment was rejected by 60 votes to 33, with 5 abstentions.

> nationale de Justice sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires, afin de dissiper les doutes qui continuent de prévaloir en matière juridique sur l'attitude des puissances nucléaires à l'égard de ces armes et de jeter les bases légales de l'instauration progressive d'un monde non nucléaire» (WHA46/1993/REC/3: Quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé, 1993, *Procès-verbaux et rapports des commissions*, p. 280).

10. La motion des Etats-Unis tendant à ce qu'«il soit décidé que le projet de résolution ne ressortit pas à la compétence de l'OMS» a été rejetée, à la suite d'un vote au scrutin secret, par 62 voix contre 38, avec 3 abstentions (*ibid.*, p. 281).

Le conseiller juridique a de nouveau adopté, à la dixième séance, une attitude négative à l'égard du projet de résolution lorsqu'il a affirmé:

> «La question de l'illégalité des armes nucléaires relevant clairement du mandat de l'Organisation des Nations Unies ... il est manifestement du ressort de l'Assemblée générale de soumettre la question de l'illégalité à la Cour internationale de Justice pour un avis consultatif».

Il a souligné que, «d'un point de vue purement juridique, soumettre la question de l'illégalité à la Cour n'entre pas dans le cadre du mandat normal de l'OMS» (*ibid.*, p. 282). De son côté, le Directeur général a dit: «le contenu du projet de résolution soulève certains problèmes délicats. Certes l'OMS doit continuer d'étudier ce qui constitue sans aucun doute une question majeure, mais la collaboration est indispensable dans le cadre du système des Nations Unies» (*ibid.*, p. 283).

11. Le nouvel amendement proposé par les Etats-Unis «pour maintenir l'engagement de l'OMS à poursuivre l'examen de la question, tout en évitant les difficultés que soulèverait la saisine de la Cour internationale de Justice» s'est heurté aux objections émises par la représentante du Vanuatu, s'exprimant en tant que coauteur du projet de résolution, ainsi que par les représentants du Mexique, de la Zambie, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, de Tonga, de la Libye et de l'Ouganda mais a été appuyé par la Finlande (*ibid.*, p. 284-285). Le Sénégal a adopté une position assez réservée sur le projet de résolution (*ibid.*, p. 285).

Il est tout particulièrement intéressant de noter que, en ce qui concerne les dépenses que pourrait entrainer une demande d'avis adressée à la Cour, le délégué d'une organisation non gouvernementale, l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire, a déclaré:

> «l'Association et ses organismes nationaux affiliés ainsi que diverses organisations bénévoles dans le monde entier aideront l'OMS dans son initiative en obtenant des fonds extrabudgétaires si la commission approuve le projet de résolution à l'examen» (*ibid.*, p. 285).

L'amendement des Etats-Unis a été rejeté par 60 voix contre 33, avec 5 abstentions.

The further appeal by the United States that a decision on the amendment should be reached by a two-thirds majority was also rejected by 64 votes in favour to 31 against, with 2 abstentions (WHA46/1993/REC/3: Forty-sixth World Health Assembly, 1993, *Summary Records and Reports of Committees*, p. 268).

The original text of the draft resolution tabled before Committee B was approved by 73 votes in favour to 31 against, with 6 abstentions (54 States were absent) (*ibid.*, p. 268). Australia, New Zealand and Sweden indicated that they had abstained from voting on account of the WHO's lack of competence to take such an action (*ibid.*, p. 269).

12. It is extremely important to note that at the Committee level the discussions between the sponsoring States and the opposing States were exclusively focused upon the issue of whether the proposal for requesting the Court's opinion should be adopted, as being within the competence of the WHO. The questions of substance to be put to the Court — which naturally had legal or political implications — were not, however, subjected to any discussion by the delegates and were not elaborated upon.

*

13. At the 13th plenary meeting on the following and closing day of the Forty-sixth Session of the Assembly, that is, on 14 May 1993, and taking up the report of Committee B, the plenary dealt with the resolution entitled "Health and environmental effects of nuclear weapons". The United States delegate expressed his dismay that many speakers had chosen to disregard the advice of the Legal Counsel of the WHO and he called for the plenary session to overrule the decision of Committee B (WHA46/1993/REC/2: Forty-sixth World Health Assembly, 1993, *Verbatim Records of Plenary Meetings*, p. 273).

The United Kingdom gave support to the United States, saying that

> "[w]e share the belief of WHO's own Legal Counsel . . . that this matter is not within the competence of WHO . . . A reference to the International Court of Justice is, in any case, a pointless and expensive, and a disruptive exercise." (*Ibid.*, p. 273.)

France expressed its intention of voting against the draft resolution and stated:

> "the French Government considers that the World Health Assembly is not the appropriate forum to deal with such a subject, which has purely political connotations. My delegation deeply regrets that the work of the Assembly, which has such important implications for the health of the world's peoples, should have been disturbed and delayed by political considerations which were quite out of place." (*Ibid.*, p. 277.) *[Translation by the Registry.]*

Une nouvelle motion des Etats-Unis demandant que la décision sur l'amendement soit prise à la majorité des deux tiers a également été rejetée par 64 voix contre 31, avec 2 abstentions (WHA46/1993/REC/3: Quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé, 1993, *Procès-verbaux et rapports des commissions*, p. 285).

Le texte initial du projet de résolution présenté à la commission B a été approuvé par 73 voix contre 31, avec 6 abstentions (cinquante-quatre Etats étant absents) (*ibid.*, p. 286). L'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suède ont indiqué qu'elles s'étaient abstenues de voter sur le projet, n'estimant pas l'OMS compétente pour adopter une telle mesure (*ibid.*, p. 286).

12. Il est extrêmement important de noter que, devant la commission, les débats entre les auteurs du projet de résolution et les opposants ont été exclusivement centrés sur la question de savoir si la proposition tendant à demander un avis consultatif à la Cour devait être adoptée dès lors qu'elle relevait de la compétence de l'OMS. Les questions de fond qui devaient être posées à la Cour et qui naturellement avaient des incidences juridiques ou politiques n'ont fait l'objet d'aucune discussion et n'ont pas été développées.

*

13. A la treizième séance plénière, le 14 mai 1993, qui était aussi le dernier jour de la quarante-sixième session de l'Assemblée, on a examiné sur la base du rapport de la commission B la résolution intitulée « Effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement ». Le représentant des Etats-Unis a dit sa stupéfaction de constater que tant d'orateurs avaient décidé de passer outre à l'avis du conseiller juridique de l'OMS et il a invité l'Assemblée, réunie en séance plénière, à revenir sur la décision de la commission B (WHA46/1993/REC/2: Quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé, 1993, *Comptes rendus in extenso des séances plénières*, p. 273).

Le Royaume-Uni a appuyé les Etats-Unis. Son représentant a dit:

> «[n]ous partageons la conviction du propre conseiller juridique de l'OMS ... à savoir que cette question ne relève pas de la compétence de l'OMS ... Un renvoi à la Cour internationale de Justice est en tout cas une opération inutile, dispendieuse et perturbatrice.» (*Ibid.*, p. 273.)

La France a exprimé son intention de voter contre le projet de résolution et a déclaré:

> «le Gouvernement français estime que l'Assemblée mondiale de la Santé n'est pas l'enceinte appropriée pour traiter d'un tel sujet aux connotations purement politiques. Ma délégation déplore que les travaux de l'Assemblée, aux implications si importantes pour la santé des peuples du monde, aient été perturbés et retardés par des considérations politiques qui n'avaient pas lieu d'être.» (*Ibid.*, p. 277.)

On the other hand, the delegates of Mexico, Vanuatu, Zambia, Tonga and Colombia, which were the original sponsors of the draft resolution, took an opposite position (WHA46/1993/REC/2: Forty-sixth World Health Assembly, 1993, *Verbatim Records of Plenary Meetings*, pp. 274-277).

The Legal Counsel then spoke again, saying that "it is not within the normal competence or mandate of WHO to deal with the lawfulness or illegality of the use of nuclear weapons" (*ibid.*, p. 278). He stated that "the ultimate fundamental issue is one of mandate and competence" and considered that it was "not the legal mandate of WHO to deal with the lawfulness issue or refer it to the International Court of Justice" (*ibid.*). The Director-General implicitly expressed his reluctance by stating:

> "We shall continue to operate within our mandate as a technical agency and a cooperative of Member States, mandated to act as the directing and coordinating authority on international health work." (*Ibid.*, p. 279.)

14. A vote on the matter of whether a secret ballot should be held was taken and the result was 75 votes in favour, 33 against, with 5 abstentions. The result of a vote on the draft resolution was 73 votes in favour, 40 against, with 10 abstentions (41 States were absent) (*ibid.*, p. 282). The draft resolution was thus adopted on 14 May 1993, obtaining only 73 votes from among 164 member States.

As the vote had been taken by secret ballot, the President did not allow any State to express its position on the voting beforehand; however Australia, New Zealand, Canada and the Netherlands repeated after the voting that the question of the legality of the use of nuclear weapons and the referral of this question to the International Court of Justice was clearly outside the mandate of the WHO (*ibid.*, pp. 282-283).

*

15. The adoption at the Forty-sixth World Health Assembly in 1993 of the resolution whereby the Court was asked to give an opinion was explained at the recent oral hearings (30 October 1995) before the Court by Mr. Vignes, who was re-appointed to the position of Legal Counsel after the Forty-sixth Assembly (after having previously served as Legal Counsel at the time of the earlier WHO advisory case in 1980), and who made the following statements:

> "[T]his question is unprecedented. It is without precedent in dealing for the first time with an aspect never previously considered by the World Health Organization and not dealt with in any of the reports presented by the Director-General. The issue is now no longer simply one of the 'effects of the use of nuclear weapons', but

En revanche les représentants du Mexique, du Vanuatu, de la Zambie, de Tonga et de la Colombie — coauteurs du projet de résolution initial — ont adopté une position contraire (WHA46/1993/REC/2: Quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé, 1993, *Comptes rendus in extenso des séances plénières*, p. 274-277).

Prenant de nouveau la parole, le conseiller juridique a dit qu'«il n'entrait pas dans la compétence normale ou le mandat de l'OMS de traiter de la licéité ou de l'illicéité de l'utilisation des armes nucléaires» (*ibid.*, p. 278). Selon lui, «la question fondamentale ultime concerne le mandat et la compétence» et il considérait que «l'OMS n'avait pas juridiquement pour mandat de traiter du problème de la licéité ou de le renvoyer à la Cour internationale de Justice» (*ibid.*, p. 278). Le Directeur général a implicitement montré ses hésitations quand il a déclaré:

> «Nous continuerons à exercer notre activité dans le cadre de notre mandat en tant qu'organisme technique et centre de coopération des Etats membres, avec pour mission d'agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international.» (*Ibid.*, p. 279.)

14. Un vote a eu lieu sur le point de savoir si l'on devait recourir au scrutin secret: le résultat a été 75 voix pour, 33 voix contre et 5 abstentions. Dans le vote sur le projet de résolution, il y a eu 73 voix pour, 40 voix contre et 10 abstentions (quarante et un Etats étaient absents) (*ibid.*, p. 282). Le projet de résolution a ainsi été adopté le 14 mai 1993 par soixante-treize voix seulement sur cent soixante-quatre Etats membres.

Le vote ayant lieu au scrutin secret, le président n'a pas autorisé les Etats à faire connaître leur position avant les opérations de vote; mais, une fois le vote intervenu, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et les Pays-Bas ont répété que la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires et le renvoi de cette question devant la Cour internationale de Justice excédaient manifestement le mandat de l'OMS (*ibid.*, p. 282-283).

*

15. L'adoption à la quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé, en 1993, de la résolution par laquelle la Cour était priée de donner un avis a été expliquée lors des récentes audiences publiques (30 octobre 1995) par M. Vignes; celui-ci — qui a été nommé de nouveau au poste de conseiller juridique après la quarante-sixième Assemblée (il occupait déjà ce poste lors de la précédente affaire consultative concernant l'OMS en 1980) — s'est exprimé en ces termes:

> «[C]ette question est sans précédent. Elle est sans précédent en ce sens qu'elle soulève pour la première fois un aspect dont l'Organisation mondiale de la Santé ne s'était jusqu'ici jamais préoccupée et qui n'apparaissait dans aucun des rapports présentés par le Directeur général. Il n'est plus seulement question maintenant des «effets

> henceforth centres on 'the lawfulness of the use of nuclear weapons'.
>
> Why and how had this new aspect been raised? It is hard to say. But it would none the less seem, from a reading of the discussions, that besides the Governments which had asked for the item to be included in the agenda, and the co-authors of the draft resolution, at least two non-governmental organizations had been involved in its preparation . . . Furthermore, it would seem that the failure at that time — but this is obviously no longer the case — of attempts to get the . . . General Assembly to request an advisory opinion also played some part." *[Translation by the Registry.]*

We cannot shut our eyes to interpretations given by the competent officials of the Organization.

* * *

16. Not only does the WHO lack the competence to submit a request for advisory opinion to the Court on the above-mentioned question, which appears not to arise "within the scope of [its] activities" as the Court found in its Opinion, but it also seems to be clear from the records of the Forty-fifth and Forty-sixth World Health Assemblies for 1992 and 1993, respectively, that resolution WHA46.40 was initiated by a few NGOs which had apparently failed in an earlier attempt to get the United Nations General Assembly to request an advisory opinion on the subject.

The Court should have fully noted the fact that, while resolution WHA46.40 was certainly adopted by the majority of the World Health Assembly, this was in spite of strong objections not only from a number of States but also from the Legal Counsel of the Organization, who was fully aware of and actually asserted the Organization's lack of competence to request an advisory opinion of the Court.

(Signed) Shigeru ODA.

> de l'utilisation de l'arme nucléaire», il est désormais question de «la licéité de l'utilisation de l'arme nucléaire».
>
> Pourquoi et comment cet aspect nouveau avait-il été soulevé? Il est difficile de le dire. Mais il apparaît cependant, à la lecture des débats, que, outre les gouvernements ayant demandé l'inclusion du point à l'ordre du jour et les coauteurs du projet de résolution, deux organisations non gouvernementales au moins aient été associées à la préparation de cette résolution. ... Il semble en outre, mais ce n'est évidemment plus le cas aujourd'hui, que le non-aboutissement à cette époque de tentatives faites à l'Assemblée générale ... en vue d'obtenir d'elle qu'elle décide d'une demande d'avis consultatif ait également joué un rôle.» (CR 95/22, p. 30.)

Nous ne pouvons pas ne pas tenir compte des interprétations données par les fonctionnaires compétents de l'Organisation.

* * *

16. Non seulement l'OMS n'a pas la compétence voulue pour demander un avis consultatif à la Cour sur la question susmentionnée — qui ne paraît pas se poser «dans le cadre de son activité» — comme la Cour l'a dit dans son avis, mais encore il semble clair, à en juger par les procès-verbaux et comptes rendus des quarante-cinquième et quarante-sixième Assemblées mondiales de la Santé, tenues respectivement en 1992 et en 1993, que la résolution WHA46.40 doit son origine à quelques organisations non gouvernementales qui avaient apparemment échoué dans leurs tentatives antérieures pour faire adopter par l'Assemblée générale des Nations Unies une demande d'avis consultatif en la matière.

La Cour aurait dû tenir pleinement compte du fait que, si la résolution WHA46.40 a bien été adoptée par la majorité des membres de l'Assemblée mondiale de la Santé, elle a été adoptée malgré les fortes objections soulevées non seulement par un certain nombre d'Etats mais aussi par le conseiller juridique de l'Organisation qui avait parfaitement conscience de ce que l'OMS n'avait pas compétence pour demander un avis consultatif à la Cour — et qui l'a dit.

(*Signé*) Shigeru ODA.

DISSENTING OPINION OF JUDGE SHAHABUDDEEN

The reason for my dissent is that, in my respectful view, the Court's decision proceeds on a mistaken appreciation of the question presented by the World Health Organization (WHO). In the result, due effect has not been given to the distinction between preliminary issues and the merits, as the distinction applies in relation to the question which has been asked: the ground of the Court's preliminary holding which led to its decision not to give the requested advisory opinion belongs to the merits. That ground is less a reason for not answering the question than an answer to it; no further finding needs to be made in order to provide an answer.

* *

First, as to the meaning of the WHO's question. Contrary to an impression which could be created by the title of the case, it has not been contended that it is "within the scope of [its] activities", within the meaning of Article 96, paragraph 2, of the Charter, for the Organization to address the question of the legality of the use of nuclear weapons as a matter standing by itself, or, as the Court puts it, to seek "an opinion on the legality of the use of nuclear weapons in general" (Advisory Opinion, para. 28). The reference in the question to "international law" does not suffice to suggest an intention to raise an issue unconnected with the responsibilities of the WHO.

The Court could, I think, place a more reasonable interpretation on the question. As is indicated by the opening reference to "the health and environmental effects", the WHO is not asking whether the use by a State of nuclear weapons in war or other armed conflict would be a breach of its obligations under some branch of international law unrelated to the scope of the Organization's activities, but only whether such use would be a breach of the obligations of the State under international law in so far as it would also be a breach of its obligations under the Constitution of the Organization. The Court has, I think, too lightly dismissed the references in the question to "the health and environmental effects" and to "the WHO Constitution".

In essence, the WHO's question is grounded in the specific issue whether the use of nuclear weapons by a member State would give rise to a breach of its obligations both under international law and under the Constitution of the WHO, and not, as the Court considers, in the more general issue of the legality of the use of nuclear weapons considered

OPINION DISSIDENTE DE M. SHAHABUDDEEN

[Traduction]

La raison de mon dissentiment tient, qu'il me soit permis de le dire, à ce que la décision de la Cour procède d'une appréciation erronée de la question posée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Il en résulte que l'on n'a pas attaché l'importance qu'il fallait à la distinction entre points préliminaires et fond, telle que cette distinction se présente par rapport à la question posée: le motif de la décision préliminaire de la Cour qui l'a amenée à ne pas donner l'avis demandé relève du fond. C'est moins un motif pour ne pas répondre qu'une réponse à la question: il n'est pas nécessaire d'aller plus loin pour fournir une réponse.

* *

Quel est, en premier lieu, le sens de la question posée par l'OMS? Contrairement à ce que pourrait donner à penser l'intitulé de l'affaire, nul n'a soutenu qu'il entrait «dans le cadre de [l']activité» de l'OMS, au sens de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, de présenter la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires comme se suffisant à elle-même ou, comme le dit la Cour, de demander «un avis sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires en général» (avis consultatif, par. 28). Il n'est pas possible de déduire d'une référence au «droit international» dans la question que l'on a eu l'intention de soulever un problème sans rapport avec les attributions de l'OMS.

La Cour pourrait, je crois, interpréter plus raisonnablement la question. Comme l'indique la mention qui figure au début de cette question et concerne les «effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement», l'OMS ne demande pas si l'utilisation d'armes nucléaires par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait une violation de ses obligations au regard d'un domaine du droit international sans lien avec les activités de l'Organisation: elle demande seulement si cette utilisation constituerait une violation des obligations de l'Etat au regard du droit international dans la mesure où elle constituerait aussi une violation de ses obligations au regard de la Constitution de l'OMS. La Cour a, je crois, écarté trop légèrement les références que contient la question aux «effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement» et à la «Constitution de l'OMS».

La question de l'OMS porte essentiellement sur le point de savoir si l'utilisation d'armes nucléaires par un Etat membre constituerait une violation de ses obligations tant au regard du droit international qu'au regard de la Constitution de l'OMS et non pas, comme la Cour l'estime, sur le problème général de la licéité de l'emploi d'armes nucléaires envi-

apart from the question whether such use would also constitute a breach of the State's obligations under the Constitution of the WHO.

*

Second, as to the competence of the WHO to ask for an advisory opinion as to whether some specified conduct of a member State (in this case, the use of nuclear weapons) would breach its obligations under the Constitution of the WHO.

The Court correctly holds that the duties of the WHO in relation to any situation do not depend on the legality of the causes producing that situation. Thus, in order to determine what are its functions in relation to a given situation, the WHO is not justified in requesting an advisory opinion on the subject of the legality of the causes which produced the situation. The WHO would have to deal with the resulting situation regardless of whether or not the State which produced it did so in breach of its obligations under the Constitution of the Organization. A different question is whether, in order to determine what are the rights and obligations between itself and a member State, the WHO has competence to request an advisory opinion as to whether, in producing a situation calling for action by the WHO, that member State may have breached its obligations under the Constitution of the WHO. Is the WHO competent to request an advisory opinion as to whether there is such a breach?

In the course of carrying out its activities, the WHO can be confronted with the constraining effects of the conduct of a member State. If that conduct constitutes a breach by that State of its obligations under the Constitution of the WHO, the latter could take or initiate appropriate remedial measures to remove any resulting impediment to the carrying out of its activities. Hence, a legal question as to whether there has been such a breach can arise "within the scope of [WHO's] activities".

The WHO can consequently present a question to the Court, as it is doing, as to whether some specified conduct of a State (in this case, the use of nuclear weapons) would be a breach of its obligations under the Constitution of the Organization.

*

Third, as to the proposition that the Court's holding concerns the merits.

A question whether some specified conduct of a State would be a breach of its obligations under the Constitution of the WHO raises two issues: (i) Does the obligation exist? (ii) If the obligation exists, does the specified conduct constitute a breach of it?

sagé indépendamment de la question de savoir si cet emploi constituerait une violation des obligations de l'Etat au regard de la Constitution de l'OMS.

*

J'en viens, en deuxième lieu, à la compétence de l'OMS relativement à une demande d'avis consultatif sur le point de savoir si un certain comportement de la part d'un Etat membre (en l'espèce l'utilisation d'armes nucléaires) contreviendrait aux obligations que la Constitution de l'OMS impose à cet Etat.

La Cour dit à juste titre que les mesures que doit prendre l'OMS dans une situation donnée ne dépendent pas de la licéité des causes qui sont à l'origine de cette situation. Ainsi, pour déterminer quelles doivent être ses fonctions dans une certaine situation, l'OMS n'est pas fondée à demander un avis consultatif sur la licéité des causes qui sont à l'origine de cette situation. Il lui incomberait de faire face à cette situation sans rechercher si l'Etat qui l'a provoquée a violé ou non les obligations qui découlent de la Constitution de l'OMS. Une autre question qui se pose est la suivante : s'agissant de déterminer les droits et obligations respectifs de l'Organisation et d'un Etat membre, l'OMS peut-elle demander un avis consultatif pour savoir si, en causant une situation qui contraint l'Organisation à intervenir, cet Etat membre a contrevenu aux obligations que lui impose la Constitution de l'OMS ? L'OMS a-t-elle compétence pour solliciter un avis consultatif sur le point de savoir s'il y a eu ou non violation ?

Dans le cours de ses activités, l'OMS peut se voir confrontée aux conséquences difficiles du comportement d'un Etat membre. Si ce comportement constitue une violation des obligations de cet Etat au regard de la Constitution de l'OMS, celle-ci pourrait prendre ou adopter les mesures de redressement voulues pour éliminer tout obstacle éventuel à l'exercice de ses activités. Il en résulte qu'une question juridique sur le point de savoir s'il y a eu ou non violation peut se poser « dans le cadre de [l']activité » de l'OMS.

L'OMS peut par conséquent poser à la Cour, comme elle le fait, une question relative au point de savoir si un certain comportement de la part d'un Etat (en l'espèce l'utilisation d'armes nucléaires) constituerait une violation des obligations de cet Etat au regard de la Constitution de l'Organisation.

*

Je vais examiner en troisième lieu la proposition d'après laquelle la décision de la Cour concerne le fond.

La question de savoir si un certain comportement d'un Etat constituerait une violation de ses obligations au regard de la Constitution de l'OMS soulève deux problèmes : i) L'obligation existe-t-elle ? ii) Si l'obligation existe, le comportement dont il s'agit constitue-t-il une violation ?

If the obligation exists, the answer to the question will be in the affirmative or in the negative depending on whether the specified conduct is or is not found to be a breach of the obligation.

However, if the Court finds that the obligation itself does not exist, then *ex hypothesi* the specified conduct could not be a breach of any obligation under the Constitution of the WHO. This alone suffices to yield an answer to the question — a negative answer, but an answer all the same.

From its analysis of the Constitution of the WHO, the Court concludes that the Organization has no competence to address the question of the legality of the use of nuclear weapons. That implies a finding that, under the Constitution of the WHO, a member State has no obligation not to use weapons, such as nuclear weapons, which could result in health and environmental effects, for, if a member State had such an obligation, the WHO would have had some competence to address a question of the legality of a use of weapons which might have occurred in breach of that constitutional obligation.

If a member State has no obligation under the Constitution of the WHO not to use weapons (such as nuclear weapons) which could result in health and environmental effects, it follows that, in using such weapons, it is not in breach of any obligation under that Constitution. This is an answer to the WHO's question. The Court's holding therefore concerns the merits of the question which is actually asked.

*

Obviously, this approach is based on a certain view of the distinction between merits and preliminary issues. What might be a general criterion for identifying the merits? To borrow from the field of contentious litigation,

> "the merits of a dispute consist of the issues of fact and law which give rise to a cause of action, and which an applicant State must establish in order to be entitled to the relief claimed" (*Anglo-Iranian Oil Co., Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. Reports 1952*, p. 148, Judge Read, dissenting).

The case at bar is, of course, a case within the Court's advisory jurisdiction, and caution is appropriate; but that basic approach appears transposable. It is implicit in paragraph 16 of the Court's decision. This, in my opinion, recognizes that to give an affirmative answer to the question in this case the Court would have to be satisfied that, as a matter of law, member States have an obligation under the WHO Constitution not to create health and environmental effects through the use of weapons in war or other armed conflict, and that, as a matter of fact, the use of nuclear weapons would create such effects. The issue whether a State has such an obligation would therefore form part of the merits (see the gen-

Si l'obligation existe bien, la réponse à la question sera affirmative ou négative selon que le comportement de l'Etat sera ou non considéré comme une violation.

En revanche, si la Cour estime que l'obligation elle-même n'existe pas, il en résulte par hypothèse que le comportement dont il s'agit ne saurait constituer une violation au regard de la Constitution de l'OMS. Cela suffit pour qu'une réponse soit fournie à la question — une réponse négative mais une réponse tout de même.

Ayant analysé la Constitution de l'OMS, la Cour conclut que l'Organisation n'a pas compétence pour poser la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires. Cela revient à dire que la Constitution de l'OMS n'impose pas aux Etats membres l'obligation de ne pas employer des armes, comme les armes nucléaires, pouvant avoir des effets sur la santé et l'environnement car, si les Etats membres avaient cette obligation, l'OMS aurait été habilitée à poser une question sur la licéité d'une utilisation d'armes ayant éventuellement contrevenu à cette obligation constitutionnelle.

Si, aux termes de la Constitution de l'OMS, un Etat membre n'a pas l'obligation de ne pas recourir à des armes (comme les armes nucléaires) pouvant avoir des effets sur la santé et l'environnement, il en résulte que l'utilisation de ces armes ne viole aucune obligation imposée par cette Constitution. C'est là une réponse à la question posée par l'OMS. La décision de la Cour concerne donc le fond de la question qui lui est adressée.

*

Cette approche se fonde manifestement sur une certaine conception de la distinction à faire entre le fond et les points préliminaires. Quel critère général adopter pour définir ce qu'est le fond? Pour reprendre une formule tirée du domaine contentieux:

> «le fond d'un différend comprend les points de fait et de droit qui donnent lieu à une cause d'action et qu'un Etat demandeur doit établir pour avoir droit à la réparation demandée» (*Anglo-Iranian Oil Co., exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1952*, opinion dissidente de M. Read, p. 148).

L'affaire en cause relève certes de la compétence consultative de la Cour et il convient d'être prudent, mais cette conception de base paraît transposable. Cela résulte implicitement du paragraphe 16 de la décision de la Cour. Celui-ci, d'après moi, reconnaît que, pour répondre affirmativement à la question posée en l'espèce, la Cour devrait constater qu'en droit les Etats membres ont l'obligation, imposée par la Constitution de l'OMS, de ne pas utiliser au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé des armes pouvant avoir des effets sur la santé et l'environnement et qu'en fait l'emploi d'armes nucléaires entraînerait de tels effets. Le problème de savoir si un Etat est bien tenu par une telle obligation relèverait

eral reasoning in *Electricity Company of Sofia and Bulgaria, Judgment, 1939, P.C.I.J., Series A/B, No. 77*, pp. 82-83; *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1964*, pp. 44-46, and Judge Morelli, dissenting, at pp. 110-112; *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, pp. 226 ff., Judge Morelli, concurring; and *South West Africa, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1966*, p. 19, para. 7).

* *

The conclusion reached above is that the WHO can present a question to the Court, as it is doing, as to whether some specified conduct of a State would be a breach of its obligations under the Constitution of the Organization. The suggested obligations may not exist and thus there may not be a breach of any obligations. This would mean that, on the merits, the answer to the question is "No"; but this would not affect the competence of the WHO to ask the question.

The implication of the Court's decision is that member States do not have an obligation under the Constitution of the WHO not to use nuclear weapons. It follows that the use of such weapons by a member State would not "be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution", to use the terms of the question as construed above.

This means that the Court is giving an answer to the question asked by the WHO; it is not really declining to answer the question. The reader of the Court's decision would not think that the Court needs to do anything more in order to provide an answer. Whether the Court answers in the negative or in the affirmative, expressly or impliedly, correctly or incorrectly, it can only answer by presupposing that the WHO has the competence to ask the question. This is what the Court denies. I am respectfully of another view.

(*Signed*) Mohamed SHAHABUDDEEN.

donc du fond (voir le raisonnement exposé dans *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie, arrêt, 1939, C.P.J.I. série A/B n° 77*, p. 82-83; *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1964*, p. 44-46, et opinion dissidente de M. Morelli, p. 110-112; *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1970*, opinion individuelle de M. Morelli, p. 226 et suiv., et *Sud-Ouest africain, deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1966*, p. 19, par. 7).

* *

La conclusion à laquelle on est parvenu plus haut est que l'OMS peut poser à la Cour, comme elle le fait, une question sur le point de savoir si un certain comportement de la part d'un Etat constituerait une violation des obligations de cet Etat au regard de la Constitution de l'OMS. Il se peut que ces obligations n'existent pas et qu'elles ne puissent donc pas être violées. Cela signifierait que, sur le fond, la réponse à la question serait «non», mais cela serait sans influence sur l'aptitude de l'OMS à poser la question.

La décision de la Cour implique que la Constitution de l'OMS n'impose pas aux Etats membres l'obligation de ne pas recourir aux armes nucléaires. Il en résulte que l'utilisation de telles armes par un Etat membre ne constituerait pas «une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS», pour reprendre les termes de la question telle qu'elle est interprétée plus haut.

Cela signifie que la Cour répond à la question que l'OMS lui a adressée, qu'elle ne refuse pas réellement d'y répondre. Le lecteur de la décision de la Cour n'ira pas penser que la Cour doive faire autre chose pour apporter une réponse. Que la Cour réponde par l'affirmative ou par la négative, expressément ou implicitement, correctement ou erronément, elle ne peut répondre que si elle présume que l'OMS a la compétence voulue pour poser la question. Or c'est ce que la Cour dénie. Je me permets d'avoir un autre avis.

(*Signé*) Mohammed SHAHABUDDEEN.

DISSENTING OPINION OF JUDGE WEERAMANTRY

TABLE OF CONTENTS

Pages

I. PRELIMINARY 104

1. The genesis of WHO's request 105
2. The Court's advisory jurisdiction 107
3. The requisites to be fulfilled 109
4. The question posed by WHO, compared with the question posed by the General Assembly 110
5. WHO's presentation of its request before the Court 112
6. Two levels of WHO's involvement 113
7. WHO's constitutional responsibilities in regard to public health in general 114

II. EFFECTS OF NUCLEAR WEAPONS ON HEALTH 115

1. Overview of the effects of nuclear weapons on health 115
2. Health problems in the short term 117
3. Intermediate and long-term health effects 121
4. The appearance of devastating epidemics 123
5. The relevance of the medical material placed before the Court 124
6. The experience of Hiroshima and Nagasaki 126

III. MATTERS RELATING TO WHO'S COMPETENCE 127

1. The objections to WHO's competence 127
2. The importance of the enquiry relating to WHO's Constitution 128
3. The constitutional functions of WHO 129
   (i) Co-ordination of international health work (Art. 2 (*a*)) 129
   (ii) Collaboration with the United Nations, specialized agencies, etc. (Art. 2 (*b*)) 130
   (iii) Emergencies (Art. 2 (*d*)) 131
   (iv) Provision, upon the request of the United Nations, of health services and facilities to special groups (Art. 2 (*e*)) 131
   (v) To propose conventions, agreements and regulations (Art. 2 (*k*)) 131
   (vi) Research (Art. 2 (*n*)) 132
   (vii) Improved standards of teaching and training (Art. 2 (*o*)) 132
   (viii) Public education (Art. 2 (*q*) and 2 (*r*)) 132
4. The work and concerns of WHO 133
5. The analogy with chemical and biological weapons 134
6. The importance of prevention 135
7. The argument relating to abuse of the Court's advisory functions 138

OPINION DISSIDENTE DE M. WEERAMANTRY

[Traduction]

TABLE DES MATIERES

Pages
I. CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES 104
  1. Les origines de la demande de l'OMS 105
  2. La compétence consultative de la Cour 107
  3. Les conditions qui doivent être remplies 109
  4. Analyse comparée de la question posée par l'OMS et de la question posée par l'Assemblée générale 110
  5. La présentation par l'OMS de la demande soumise à la Cour 112
  6. Les deux niveaux auxquels se situe le rôle de l'OMS 113
  7. Les responsabilités constitutionnelles de l'OMS en matière de santé publique en général 114
II. EFFETS DES ARMES NUCLEAIRES SUR LA SANTE 115
  1. Aperçu des effets des armes nucléaires sur la santé 115
  2. Problèmes de santé à court terme 117
  3. Effets à moyen terme et à long terme sur la santé 121
  4. L'apparition d'épidémies dévastatrices 123
  5. La pertinence du dossier médical soumis à la Cour 124
  6. L'expérience d'Hiroshima et de Nagasaki 126
III. QUESTIONS RELATIVES A LA COMPETENCE DE L'OMS 127
  1. Les objections à la compétence de l'OMS 127
  2. L'importance de l'interrogation relative à la Constitution de l'OMS 128
  3. Les fonctions constitutionnelles de l'OMS 129
    i) Coordination, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international (art. 2 *a*)) 129
    ii) Collaboration avec les Nations Unies, les institutions spécialisées, etc. (art. 2 *b*)) 130
    iii) Cas d'urgence (art. 2 *d*)) 131
    iv) Fourniture, à la requête des Nations Unies, de services sanitaires et de secours aux groupes spéciaux (art. 2 *e*)) 131
    v) Initiatives normatives (conventions, accords et règlements) (art. 2 *k*)) 131
    vi) Recherche (art. 2 *n*)) 132
    vii) Amélioration des normes de l'enseignement et de la formation (art. 2 *o*)) 132
    viii) Education du public (art. 2 *q*) et *r*)) 132
  4. L'activité et la vocation de l'OMS 133
  5. Le parallèle avec les armes chimiques et biologiques 134
  6. L'importance de la prévention 135
  7. L'argument selon lequel il y aurait détournement des fonctions consultatives de la Cour 138

IV. STATE OBLIGATIONS 139

1. State obligations in regard to the environment 139

(*a*) The progress of environmental law 140
(*b*) The growth of the notion of State obligations 141
(*c*) Active and passive State obligations 141
(*d*) The juristic nature of State obligations 142
(*e*) Multilateral treaty obligations 143

2. State obligations in regard to health 143

(*a*) The human right to health 143
(*b*) State obligations in relation to health 144
(*c*) Global implementation measures involving State obligations in regard to health 144
(*d*) The clash between State obligations and the health-related effects of nuclear weapons 145

3. The duties of States under the WHO Constitution 146

V. PRINCIPLES OF INTERPRETATION RELATING TO WHO'S CONSTITUTION 147

1. Principles of interpretation applicable to WHO's Constitution 147
2. The principle of speciality 149

VI. WHO'S PRIOR EFFORTS 151

1. WHO's efforts in the nuclear field 151
2. WHO's past practice in matters relating to peace 152

3. Lack of objection of prior WHO actions 153

VII. ADMISSIBILITY AND JURISDICTION 153

1. The Court's discretion 153
2. The Court's duty to act judicially 154

3. The objections 155

(*a*) The requested opinion would enter the political sphere 156

(*b*) Nuclear weapons are being addressed in other contexts in the United Nations 157
(*c*) An opinion would be devoid of object or purpose 158
(*d*) An opinion would have no effect on the conduct of States 159

(*e*) An opinion could adversely affect important disarmament negotiations 160
(*f*) The question referred is purely abstract and theoretical 161
(*g*) The question is too general 163
(*h*) An opinion rendered in this matter would be damaging to the prestige of the Court 164
(*i*) The Court would be involved in a law-making exercise if it rendered an opinion 164
(*j*) The case falls outside the categories of cases in which an opinion ought to be given 165

IV. OBLIGATIONS DES ETATS 139
- 1. Obligations des Etats en matière d'environnement 139
  - *a)* Les progrès du droit de l'environnement 140
  - *b)* L'affirmation progressive de la notion d'obligations des Etats 141
  - *c)* Obligations actives et passives de l'Etat 141
  - *d)* La nature juridique des obligations des Etats 142
  - *e)* Obligations découlant de traités multilatéraux 143
- 2. Obligations des Etats en matière de santé 143
  - *a)* Le droit de tout être humain à la santé 143
  - *b)* Obligations des Etats touchant la santé 144
  - *c)* Mesures de mise en œuvre à l'échelon mondial impliquant pour les Etats des obligations en matière de santé 144
  - *d)* L'incompatibilité entre les obligations des Etats et les effets des armes nucléaires dans le domaine de la santé 145
- 3. Les devoirs des Etats au regard de la Constitution de l'OMS 146

V. PRINCIPES D'INTERPRÉTATION À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS LE CAS DE LA CONSTITUTION DE L'OMS 147
- 1. Principes d'interprétation à appliquer à la Constitution de l'OMS 147
- 2. Le principe de spécialité 149

VI. LES EFFORTS ANTÉRIEURS DE L'OMS 151
- 1. L'effort de l'OMS dans le domaine nucléaire 151
- 2. La pratique établie de l'OMS touchant les questions relatives à la paix 152
- 3. Absence d'objections à la ligne de conduite suivie jusqu'ici par l'OMS 153

VII. RECEVABILITÉ ET COMPÉTENCE 153
- 1. Le pouvoir discrétionnaire de la Cour 153
- 2. Le devoir de la Cour de se comporter comme une autorité judiciaire 154
- 3. Les objections soulevées 155
  - *a)* L'avis consultatif demandé entrerait dans le domaine de la politique 156
  - *b)* La question des armes nucléaires est à l'étude dans d'autres enceintes aux Nations Unies 157
  - *c)* Un avis consultatif serait dépourvu d'objet et de but 158
  - *d)* Un avis consultatif serait sans effet sur le comportement des Etats 159
  - *e)* Un avis consultatif pourrait compromettre d'importantes négociations sur le désarmement 160
  - *f)* La question posée est purement abstraite et théorique 161
  - *g)* La question est trop générale 163
  - *h)* Un avis consultatif en la matière nuirait au prestige de la Cour 164
  - *i)* La Cour s'engagerait dans une tâche normative si elle donnait l'avis consultatif demandé 164
  - *j)* La présente affaire n'est pas du type de celles sur lesquelles il convient de donner un avis consultatif 165

(*k*) An opinion would trespass into areas of State policy 165

4. The Court's responsibilities 167
(*a*) As a judicial institution 167
(*b*) As a principal organ of the United Nations 167
5. The refusal for want of jurisdiction 168

VIII. CONCLUSION 169

  k) Un avis consultatif s'aventurerait dans des secteurs relevant de l'imperium étatique 165

4. Les responsabilités de la Cour 167
  a) En tant qu'institution judiciaire 167
  b) En tant qu'organe principal des Nations Unies 167

5. Le refus de répondre à la demande pour défaut de compétence 168

VIII. CONCLUSIONS 169

I. PRELIMINARY

It has been argued that the question asked by the World Health Organization (WHO) travels outside its legitimate concerns. The Court has accepted that argument. I respectfully dissent.

The question on which WHO seeks the Court's opinion is as follows:

> "In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution?"

I read this question as containing an enquiry in relation to State obligations in three particular areas:

(a) State obligations in regard to health;
(b) State obligations in regard to the environment; and
(c) State obligations under the WHO Constitution.

This opinion will endeavour to show that the question asked is directly within WHO's legitimate and mandated area of concern. It relates to an issue fundamental to global health. It relates to the integrity of the human environment which is fundamental to global health. It relates to the fundamental constitutional objective of WHO, which is the attainment by all peoples of the highest possible level of health.

Global health is central to the question, just as global health is central to the concerns of WHO. Health issues may have political or legal overtones, as they often do, but such overtones do not lift them out of the category of health issues; and health issues are the central concerns of WHO.

Moreover, the Court's ruling has significance for other specialized agencies as well, who may in the future desire to invoke the Court's advisory jurisdiction on matters of importance to them in the discharge of their functions.

It will be noted that the International Court of Justice has not thus far refused to render an advisory opinion requested of it by any organ or agency of the United Nations which has been given authority to seek an opinion from the Court. It is important therefore that when such a request is declined for the first time in the Court's jurisprudence, the reasons for so declining must be compelling. The consistent jurisprudence of this Court to this effect is reflected in a stream of decisions[1], which the Court cites with approval in its Opinion responding to the General Assembly's request concerning the legality of nuclear weapons.

---

[1] *Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against Unesco, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1956*, p. 86; *Certain Expenses of the United*

I. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

On a soutenu que la question posée à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) se situe en dehors du champ de ses préoccupations légitimes. La Cour a accepté cette thèse. Je me permets de différer d'opinion.

La question sur laquelle l'OMS a demandé à la Cour de donner un avis est la suivante:

> «Compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait-elle une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS?»

Je lis dans cette question une triple interrogation concernant:

a) les obligations des Etats en matière de santé;
b) les obligations des Etats en matière d'environnement;
c) les obligations des Etats au regard de la Constitution de l'OMS.

La présente opinion dissidente s'appliquera à démontrer que la question posée relève directement de la sphère de préoccupation légitime et statutaire de l'OMS. Elle a trait à un problème primordial de santé mondiale. Elle a trait à l'intégrité de l'environnement humain qui est d'une importance primordiale pour la santé mondiale; elle a trait à l'objectif constitutionnel primordial de l'OMS qui est d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible.

La santé mondiale est au cœur de la question posée tout comme elle est au cœur des préoccupations de l'OMS. Les problèmes de santé peuvent avoir et ont souvent des prolongements politiques ou juridiques, mais ils ne cessent pas pour autant d'être des problèmes de santé et les problèmes de santé sont au cœur des préoccupations de l'OMS.

Au surplus, la décision de la Cour intéresse d'autres institutions spécialisées qui peuvent à l'avenir souhaiter faire appel à la fonction consultative de la Cour sur des questions considérées par elles comme importantes pour l'accomplissement de leur mission.

On notera que la Cour internationale de Justice n'a jamais, à ce jour, refusé de donner suite à une demande d'avis consultatif présentée par un organe ou une institution des Nations Unies habilités. Il est donc essentiel que, rejetant pour la première fois dans son histoire une telle demande, elle ait des raisons tout à fait décisives de le faire. Sa jurisprudence constante en la matière ressort d'une série de décisions[1] dont elle se prévaut dans l'avis qu'elle a donné en réponse à la demande de l'Assemblée générale concernant la licéité des armes nucléaires.

---

[1] *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956*, p. 86; *Certaines dépenses des Nations Unies* (*article 17,*

1. The Genesis of WHO's Request

It appears from the report of the Director-General of the World Health Organization (doc. A46/30 of 25 April 1993) entitled "Health and Environmental Effects of Nuclear Weapons", which has been furnished to the Court, that the reference to the Court was proposed by Vanuatu, Ecuador, Panama and Mexico for the agenda of the Forty-sixth World Health Assembly.

Vanuatu explained its co-sponsorship of the resolution in terms of its commitment to the health of the international community, in the context of its own health-related experiences of nuclear weapons. As one of many thousands of small islands scattered in the Pacific, it claimed it had suffered as a result of nuclear activity in the Pacific commencing in the 1950s, in that its people were facing many complicated health issues which they did not have the expertise to diagnose, or the resources to treat. According to its representative, increases in leukaemia, in cancer, in fish poisoning, and in skin diseases were common; the food chain, the water and the ecosystem had been contaminated; miscarriages were common, and grotesquely deformed babies were being born[2].

Tonga, another supporting member, referred to Article 1 of the WHO Constitution and related the enquiry to the constitutional functions of WHO as listed in various parts of Article 2 of its Constitution[3]. Other members also addressed the Assembly. The matter had been debated earlier in Committee B of the Assembly, where it had been fully discussed, with over a hundred delegates taking part.

At the Assembly, strong objections were raised to the reference by, among others, the United Kingdom, whose representative asserted that this action was not within the competence of WHO, and characterized it as a "pointless and expensive, and a disruptive exercise"[4]; by the United States, whose representative stressed that "This resolution would inject

---

Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 155; *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 27; *Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1973*, p. 183; *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 21; *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989*, p. 191.

[2] Record of 13th Plenary Meeting of the World Health Assembly, 14 May 1993, doc. A46/VR/13, p. 11.

[3] *Ibid.*, p. 12.

[4] *Ibid.*, p. 9.

I. *Les origines de la demande de l'OMS*

Le rapport du Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé intitulé «Effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement» (doc. A46/30 du 25 avril 1993), qui fait partie du dossier présenté à la Cour, indique que la question du renvoi à la Cour a été inscrite à l'ordre du jour de la quarante-sixième session de l'Assemblée mondiale de la Santé sur la proposition de Vanuatu, de l'Equateur, du Panama et du Mexique.

Le Vanuatu a expliqué qu'en coparrainant la résolution il avait été guidé par l'intérêt qu'il porte à la santé de la communauté internationale, eu égard à sa propre expérience des effets des armes nucléaires sur la santé. Faisant partie des milliers de petites îles disséminées dans le Pacifique, il a, au dire de sa représentante, souffert de l'activité nucléaire dont cette région a été le théâtre à partir des années cinquante, sa population étant victime de phénomènes pathologiques complexes qu'il ne peut ni diagnostiquer faute des connaissances nécessaires ni traiter faute de ressources. Suivant la représentante du Vanuatu, on observe couramment une augmentation de l'incidence de la leucémie, du cancer, de la contamination halieutique et des affections dermatologiques; la chaîne alimentaire, l'eau et l'écosystème ont été contaminés; les fausses couches sont fréquentes et des enfants souffrant de monstrueuses malformations viennent au monde[2].

Tonga, un autre membre favorable à la résolution, a invoqué l'article 1 de la Constitution de l'OMS et placé la demande d'avis consultatif dans le contexte des fonctions statutaires de l'OMS énumérées dans les diverses parties de l'article 2 de sa Constitution[3]. D'autres membres ont pris la parole devant l'Assemblée. La question avait été préalablement examinée dans le cadre de la commission B de l'Assemblée où elle a fait l'objet d'un ample débat auquel plus de cent représentants ont participé.

Au sein de l'Assemblée, le renvoi à la Cour a donné lieu à de vives objections de la part notamment du Royaume-Uni, dont le représentant a affirmé qu'il n'entrait pas dans la compétence de l'OMS d'entreprendre une telle démarche, qu'il a décrite comme «inutile et coûteuse et perturbatrice»[4]; des Etats-Unis, dont le représentant a affirmé que «la résolu-

---

paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1962*, p. 155; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1971*, p. 27; *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1973*, p. 183; *Sahara occidental*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1975*, p. 21; *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1989*, p. 191.

[2] Compte rendu de la treizième séance plénière de l'Assemblée mondiale de la Santé, 14 mai 1993, doc. A46/VR/13, p. 11.

[3] *Ibid.*, p. 12.

[4] *Ibid.*, p. 9.

the World Health Organization into debates about arms control and disarmament that are the responsibility of other organizations in the United Nations system . . ."[5]; by France, whose representative thought that the Assembly was not the appropriate forum to deal with a subject with purely political connotations[6]; and by Russia, whose representative stated that the resolution went beyond the competence of WHO, and would lead to politicization and involvement of the organization in the problem of disarmament, without its having a proper perspective on the matter[7].

WHO's legal counsel then took the floor to advise the Assembly. His advice was as follows:

> "The question of health and health-related environmental effects of nuclear weapons falls squarely within the mandate of WHO as a technical agency. The question of whether the use of nuclear weapons by a State would be contrary to the spirit and objective of WHO and, as such, a violation of the Constitution of WHO, is also within the mandate and competence of this World Health Assembly. It is not within the normal competence or mandate of WHO to deal with the lawfulness or illegality of the use of nuclear weapons. In consequence, it is also not within the normal competence or mandate of WHO to refer the lawfulness or illegality question to the International Court of Justice."[8]

As already observed, the WHO question was not framed in terms of lawfulness or illegality in general, but in terms of State obligations in relation to health, the environment and the WHO Constitution.

The matter turned out to be so sensitive that it was proposed that the voting be by secret ballot. 75 votes were received in favour of a secret ballot, 33 against and there were 5 abstentions. The matter was then voted upon by secret ballot, with the following result:

> "Members entitled to vote, 164; absent, 41; abstentions, 10; papers null and void, 0; number of Members present and voting, 113; number required for a simple majority, 57; number of votes in favour, 73; number of votes against, 40."[9]

Thereafter the General Assembly, in its resolution 49/75 K of 15 December 1994 (by which the Assembly itself requested an opinion of the question of the legality of nuclear weapons), welcomed the resolution of the Assembly of the World Health Organization to seek an advisory opinion from the Court.

---

[5] Record of 13th Plenary Meeting of the World Health Assembly, 14 May 1993, doc. A46/VR/13, p. 9.

[6] *Ibid.*, p. 12.

[7] *Ibid.*, p. 15.

[8] *Ibid.*, p. 13.

[9] *Ibid.*, p. 17.

tion amènerait l'Assemblée mondiale de la Santé à se lancer dans des débats sur le contrôle des armements et sur le désarmement, questions qui relevaient d'autres organisations du système des Nations Unies...»[5]; de la France, dont le représentant a estimé que l'Assemblée n'était pas l'enceinte appropriée pour traiter d'un tel sujet aux connotations purement politiques[6]; et de la Russie, dont le représentant a déclaré que la question excédait la compétence de l'OMS et risquait de politiser l'Organisation et de l'amener à s'occuper du désarmement sans avoir une juste vision du problème[7].

Le conseiller juridique de l'OMS a alors pris la parole pour donner un avis à l'Assemblée. Il a déclaré ce qui suit:

> «La question des effets des armes nucléaires sur la santé ou sur l'environnement vu sous l'angle de la santé relève tout à fait du mandat de l'OMS en tant qu'institution technique. Le point de savoir si l'utilisation des armes nucléaires par un Etat irait à l'encontre de l'esprit et de l'objectif de l'OMS et contreviendrait à ce titre à la Constitution de l'OMS entre aussi dans le mandat et la compétence de l'Assemblée mondiale de la Santé. Il n'entre pas dans la compétence normale ni dans le mandat de l'OMS de s'interroger sur la licéité ou l'illicéité de l'utilisation des armes nucléaires. En conséquence, il n'entre pas non plus dans la compétence normale ni dans le mandat de l'OMS de soumettre la question de la licéité ou de l'illicéité à la Cour internationale de Justice.»[8]

Comme je l'ai déjà souligné, l'OMS n'a pas formulé son interrogation en termes de licéité ou d'illicéité mais en termes d'obligations des Etats en matière de santé, d'environnement et au regard de sa propre Constitution.

La question s'est révélée si délicate qu'il a été proposé de la soumettre à un vote à bulletin secret. Une proposition à cet effet a été approuvée par 75 voix contre 33, avec 5 abstentions. La question elle-même a alors fait l'objet d'un scrutin secret dont les résultats ont été les suivants:

> «Membres habilités à participer au scrutin: 164; absents, 41; abstentions, 10; bulletins nuls, zéro; nombre de membres présents et votants, 113; nombre de voix requises pour la majorité simple, 57; nombre de voix pour, 73; nombre de voix contre, 40.»[9]

Par la suite, l'Assemblée générale, dans sa résolution 49/75 K du 15 décembre 1994 (par laquelle elle a elle-même demandé un avis sur la licéité des armes nucléaires), s'est félicitée de la résolution de l'Assemblée mondiale de la Santé tendant à demander un avis consultatif à la Cour.

---

[5] Compte rendu de la treizième séance plénière de l'Assemblée mondiale de la Santé, 14 mai 1993, doc. A46/VR/13, p. 9.

[6] *Ibid.*, p. 12.

[7] *Ibid.*, p. 15.

[8] *Ibid.*, p. 13.

[9] *Ibid.*, p. 17.

This brief recital of facts shows a clear division of opinion within WHO, notwithstanding which a decision was taken by a substantial majority to refer the matter to the Court.

2. *The Court's Advisory Jurisdiction*

The entitlement of specialized agencies, who have been admitted to this privilege to seek an advisory opinion from the Court in relation to matters arising within the scope of their activities, is an important constitutional right which they enjoy.

Advisory jurisdiction was an innovation in international adjudication, adopted not without difficulty[10] after World War I. The right to seek an opinion was initially given only to the Council and the Assembly of the League of Nations. After World War II, the San Francisco Conference approved the patterns of advisory practice as they had evolved, but the circle of those entitled to seek it was extended. The United Nations family of organizations today is widely expanded, closely knit, and works together, in developing areas of international activity, within the framework of the international rule of law. While each of these organizations has its specific functions, they all interlock in the common service of the ideals of the United Nations and they all operate under the common aegis of international law. Though each of them is given a particular sphere of activity, they do not necessarily function in closed compartments, for the complex nature of United Nations activities may often result in overlapping areas of interest. The work of one organization may interweave with that of other organizations, and hence would have repercussions on the work of other members of the United Nations family.

An important role assigned to the Court in this network of interrelated activity, under the aegis of international law, is the grant of advisory opinions on matters of law to assist authorized organizations in the United Nations system who may need it. This represents an important part of the contribution the Court can make as a member of the United Nations family of organizations, all pursuing the common objectives of the United Nations, each in its different ways. It is, *inter alia*, a means of ensuring a clearer understanding of the principles of international law relating to their work.

The right of such organizations to seek an opinion from the Court is a hard-won right and is valuable, both to each organization in particular, and to the United Nations system in general. This right therefore needs to be carefully conserved from the standpoint of assisting these organi-

---

[10] See Shabtai Rosenne, *The World Court: What It Is and How It Works*, 5th ed., 1995, p. 107.

Ce bref rappel des faits témoigne d'une divergence de vues manifeste au sein de l'OMS, qui n'a pas empêché l'Assemblée de décider, à une majorité confortable, de soumettre la question à la Cour.

2. *La compétence consultative de la Cour*

Les institutions spécialisées auxquelles a été reconnu le privilège de demander un avis consultatif à la Cour sur les questions de leur ressort bénéficient de ce fait d'un droit d'ordre constitutionnel important.

La compétence consultative a été, dans l'activité judiciaire internationale, une innovation qui n'a pas été admise sans difficulté[10] après la première guerre mondiale. Le droit de demander un avis n'a été initialement conféré qu'au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations. Après la seconde guerre mondiale, la conférence de San Francisco a approuvé les grandes lignes de la pratique en matière consultative qui s'étaient dégagéesavec le temps mais elle a élargi le cercle des entités habilitées à demander des avis consultatifs. Le réseau d'organisations des Nations Unies que nous connaissons aujourd'hui s'est considérablement élargi, est étroitement interconnecté et déploie, dans le cadre de la légalité internationale, des efforts concertés dans des secteurs d'activité internationale de plus en plus étendus. Les organisations en cause ont chacune leur mission propre mais elles ont en commun le dévouement aux idéaux des Nations Unies et l'encadrement du droit international. Bien que chacune ait son domaine particulier, il n'y a pas nécessairement de cloisonnement entre elles car la complexité des activités des Nations Unies aboutit souvent à des chevauchements entre les secteurs d'intérêt. Les travaux d'une organisation peuvent se recouper avec ceux d'autres organisations et avoir donc des répercussions sur l'action d'autres membres du système des Nations Unies.

Une importante fonction dévolue à la Cour dans ce réseau d'activités qui s'interconnectent sous les auspices du droit international est de donner des avis consultatifs sur des questions de droit pour épauler les organisations habilitées du système des Nations Unies qui peuvent en avoir besoin. C'est là un aspect important du rôle positif que la Cour, élément du réseau d'institutions œuvrant, chacune à sa manière, à la réalisation des objectifs des Nations Unies, peut jouer en assurant notamment une meilleure compréhension des principes du droit international se rapportant aux activités en cause.

Le droit de ces organisations de demander un avis à la Cour est un droit chèrement acquis et il sert à la fois les intérêts de chacune d'entre elles en particulier et ceux de l'ensemble du système. Il doit donc être précieusement sauvegardé si l'on veut seconder les organisations intéressées

---

[10] Voir Shabtai Rosenne, *The World Court : What It Is and How It Works*, 5^e éd., 1995, p. 107.

zations in the discharge of their duties, from the standpoint of the development of international law, and from the standpoint of ensuring the smooth interrelationship of these organizations within the family of United Nations organizations.

The Court's consciousness of its role in assisting the United Nations in this respect through the Court's advisory jurisdiction has been manifested in its prior jurisprudence. For example, in the case concerning *Interpretation of Peace Treaties*, the Court observed that:

> "the reply of the Court, itself an 'organ of the United Nations', represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused" (*I.C.J. Reports 1950*, p. 71).

A refusal by the Court to grant an opinion at the request of a specialized agency authorized to request one is therefore fraught with far-ranging implications. The first such refusal in the history of this Court could well affect the readiness of other specialized agencies to approach the Court, even on a matter relating to their own Constitutions.

This becomes particularly important when decisions are involved which may have political overtones, or else different organizations may, in case of doubt, tend to go their different ways on the basis of the dominant political influences playing upon them rather than on the basis of international law. As this Court observed in a previous Advisory Opinion sought by WHO:

> "Indeed, in situations in which political considerations are prominent it may be particularly necessary for an international organization to obtain an advisory opinion from the Court as to the legal principles applicable with respect to the matter under debate, *especially when these may include the interpretation of its constitution.*" (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, I.C.J. Reports 1980*, p. 87; emphasis added.)

The reference already made to the history of this request indicates the deep divisions of opinion that operated within WHO, on a politically sensitive issue. It is precisely on such matters that great value attaches to the right to seek an independent opinion based on international law, rather than on the varying political perceptions of parties.

The Court is of course entitled to refuse a request for an advisory opinion for cogent reasons — and indeed should so refuse if cogent reasons be present. However, in their absence, there is created a climate of uncertainty in the relevant area, which can result in a diversity of interpretations on the same legal question. This does not augur well for the concept of their all functioning harmoniously under a common mantle of international law.

dans l'accomplissement de leur mission, favoriser le développement du droit international et assurer l'harmonie des relations entre ces organisations au sein du système des Nations Unies.

La Cour est consciente, sa jurisprudence antérieure l'atteste, de l'aide qu'elle peut apporter à cet égard aux Nations Unies par le biais de sa compétence consultative. Dans l'affaire relative à l'*Interprétation des traités de paix*, par exemple, elle a déclaré :

> «la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même «organe des Nations Unies» à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée» (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 71).

Une décision de la Cour refusant de donner un avis à la demande d'une institution spécialisée autorisée à présenter une telle demande a donc des conséquences qui vont loin. La première décision de ce type de toute l'histoire de la Cour risque de décourager d'autres institutions spécialisées de s'adresser à elle, même sur une question relative à leur acte constitutif.

Le problème revêt une importance particulière lorsque sont en jeu des décisions pouvant avoir des implications politiques car les diverses organisations risquent, en cas de doute, de choisir des voies différentes en fonction des influences politiques qui prédominent en leur sein plutôt que sur la base du droit international. Comme l'a souligné la Cour dans un avis consultatif antérieurement donné à la demande de l'OMS :

> «En fait, lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant, il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion, *surtout quand ces principes peuvent mettre en jeu l'interprétation de sa constitution.*» (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, C.I.J. Recueil 1980*, p. 87 ; les italiques sont de moi.)

Dans le rappel des origines de la demande à l'examen, il a déjà été fait mention des profondes divergences de vues qui se sont manifestées au sein de l'OMS sur une question politiquement délicate. C'est précisément pour ce type de questions que le droit de demander un avis indépendant reposant sur le droit international plutôt que sur les appréciations politiques subjectives des parties est extrêmement précieux.

La Cour est naturellement fondée à rejeter une demande d'avis consultatif pour des raisons sérieuses — et elle est même tenue de le faire si de telles raisons existent. Mais, dans le cas contraire, un rejet créerait dans le secteur considéré un climat d'incertitude susceptible d'engendrer un éventail de réponses différentes à la même question juridique — ce qui ne cadre guère avec l'idée d'une collaboration harmonieuse sous la bannière commune du droit international.

WHO seeks this opinion to assist it in the discharge of one of its weightiest responsibilities. It is the organ responsible for the planning of the worldwide medical services which can be offered to the world's population in relation to the various health hazards that will confront it from time to time. A nuclear attack is one such health hazard and perhaps the most awful of them all; and WHO will be called upon to bear the brunt of the international responsibility for organizing medical assistance to stricken populations after a nuclear attack — not only in the belligerent countries, but also in the neutral countries (all Member States of the United Nations) who would suffer dire consequences in a war to which they are not parties. In view of the health and environmental effects of nuclear weapons, WHO seeks information from the Court regarding State obligations under international law in relation to health, in relation to the environment, and in relation to the WHO Constitution.

I believe that the Court's refusal to grant an opinion is based upon restricted principles of treaty interpretation. The present application requires, rather, a construction of WHO's statute in the light of its object and purpose. Its overall purpose is "to promote and protect the health of all peoples" — an objective which all the nations subscribing to the WHO Charter have recognized in the opening words of that Constitution to be basic to the security of all peoples. A literal construction of WHO's Constitution, so as to deprive it of an advisory opinion on the legality of a serious threat to global health, is not in accordance with the spirit of WHO's Constitution, or the purposes of the Court's advisory jurisdiction.

3. *The Requisites to Be Fulfilled*

I begin by stating my agreement with the Court in regard to the three conditions to be fulfilled to enable a specialized agency to make a request for an advisory opinion. They are that the agency must be authorized to request advisory opinions, that the request must be in respect of a legal question, and that this question must arise within the scope of its activities.

I believe that in the present case all three conditions are satisfied. I agree in principle with the Court's treatment of the first and second requisites, which it is therefore not necessary to consider in this opinion. I agree in particular with its observations that the presence of political aspects in the question referred to the Court cannot suffice to deprive it of its character as a legal question (Advisory Opinion, para. 16), and that the political implications are of no relevance in this respect (*ibid.*, para. 17).

I respectfully disagree, however, with the Court's finding in regard to the third requisite and this opinion will centre mainly on an examination of this aspect.

En demandant cet avis, l'OMS cherche à se doter des moyens dont elle a besoin pour s'acquitter des très lourdes responsabilités qui sont les siennes. C'est à elle qu'incombe la responsabilité de la planification globale des services médicaux qui peuvent être offerts à la population mondiale en présence de telle ou telle menace à la santé. Une agression nucléaire constitue une menace de cette nature, la plus terrifiante de toutes peut-être, et c'est à l'OMS qu'il appartiendra principalement d'organiser l'assistance médicale aux populations victimes d'une telle agression — non seulement dans les Etats belligérants mais aussi dans les Etats neutres (tous Membres des Nations Unies) dont les ressortissants subiraient les terribles conséquences d'un conflit auquel leur pays ne serait pas partie. Etant donné les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, l'OMS demande à la Cour de préciser les obligations que le droit international met à la charge des Etats en matière de santé, en matière d'environnement et au regard de sa Constitution.

Je crois que le refus de la Cour de donner l'avis sollicité est fondé sur des principes restrictifs d'interprétation des traités. La demande à l'examen exige au contraire une interprétation des statuts de l'OMS fondée sur l'objet et le but de l'institution. L'OMS a pour but général d'«améliorer et [de] protéger la santé de tous les peuples» — objectif que toutes les nations ayant adhéré à son acte constitutif ont reconnu être, selon les termes figurant au tout début de cet instrument, à la base de la sécurité de tous les peuples. Une interprétation littérale dudit instrument ayant pour effet de priver l'OMS d'un avis consultatif sur la licéité de ce qui constitue une menace grave à la santé mondiale ne correspond ni à l'esprit de la constitution de l'organisation en cause ni aux buts de la compétence consultative de la Cour.

3. Les conditions qui doivent être remplies

Je commence par me déclarer d'accord avec la Cour sur les trois conditions qui doivent être remplies pour qu'une institution spécialisée puisse soumettre une demande d'avis consultatif. Il faut que l'institution ait été autorisée à solliciter de tels avis, que la question soulevée soit une question juridique et qu'elle se pose dans le cadre de l'activité de l'institution en cause.

J'estime qu'en l'occurrence ces trois conditions sont réunies. Je souscris d'une manière générale à ce qu'a dit la Cour au sujet de la première et de la deuxième condition, et je n'y reviendrai donc pas dans la présente opinion. Je pense notamment, comme la Cour, que les aspects politiques de la question posée ne suffisent pas à la priver de son caractère de question juridique (avis consultatif, par. 16) et que les implications politiques sont sans pertinence à cet égard (*ibid.*, par. 17).

Je me permets toutefois de différer d'avis avec la Cour en ce qui concerne la troisième condition et la présente opinion sera principalement consacrée à une réflexion sur cet aspect.

4. The Question Posed by WHO, Compared with the Question Posed by the General Assembly

There is a substantial difference between the question posed by WHO and that posed by the General Assembly. Both organizations raise issues of vital importance and both equally call for the most careful consideration, but it would not be correct to treat the questions posed by the two bodies as though they raise the identical issues.

The WHO question, as already noted, is as follows:

> "In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution?"

The General Assembly question reads:

> "Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?"

The following differences appear at once in the phraseology of the two questions:

(a) the WHO request relates to use only;
(b) the WHO request is cast in terms of State responsibility;
(c) the WHO request concentrates on health and environmental effects;
(d) the WHO request is limited to use in war or other armed conflict;
(e) the WHO question is cast also in terms of obligations under the WHO Constitution;
(f) the WHO question raises the issue of specific State obligations vis-à-vis health and the environment, and of any conflict between these and the use of nuclear weapons.

It will be seen that the WHO question is carefully drafted, in conformity with the health concerns of WHO as contrasted with the broader concerns of the General Assembly. The question concerns itself with actual use (and not threat of use), with State responsibility (rather than the broader question of illegality under international law), with health and environmental effects (which are the proper sphere of concern of WHO), with use in war or other armed conflict (and not, again, with the status of nuclear weapons generally), and with obligations under the WHO Constitution (which is manifestly a matter of concern to WHO).

WHO's question shows awareness of the need to confine its attention to questions arising within the scope of its activities, as required by Article 96 (2) of the United Nations Charter, and to questions "arising within the competence of the Organization", as specified in Article 76 of

4. *Analyse comparée de la question posée par l'OMS et de la question posée par l'Assemblée générale*

Il y a une différence notable entre l'interrogation de l'OMS et celle de l'Assemblée générale. L'une et l'autre sont d'une importance primordiale et exigent un examen des plus attentifs mais ce serait une erreur de les traiter comme si elles soulevaient des problèmes identiques.

La question de l'OMS, comme on l'a déjà indiqué, est la suivante:

> «Compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait-elle une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS?»

La question de l'Assemblée générale est conçue comme suit:

> «Est-il permis en droit international de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires en toute circonstance?»

Une comparaison entre les deux textes fait immédiatement apparaître les différences suivantes:

a) la demande de l'OMS ne concerne que l'utilisation;
b) la demande de l'OMS est formulée en termes de responsabilité des Etats;
c) la demande de l'OMS vise la santé et l'environnement;
d) la demande de l'OMS ne concerne que l'utilisation au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé;
e) la question de l'OMS englobe les obligations au regard de sa Constitution;
f) la question de l'OMS soulève le problème des obligations de l'Etat se rapportant spécifiquement à la santé et à l'environnement, ainsi que le problème d'un conflit éventuel entre ces obligations et l'utilisation des armes nucléaires.

On notera que la question de l'OMS est soigneusement rédigée, en tenant compte de la vocation propre de l'OMS — la santé —, par opposition aux préoccupations plus larges de l'Assemblée générale. Elle a trait à l'utilisation (à l'exclusion de la menace d'utilisation), à la responsabilité des Etats (par opposition au problème plus vaste de l'illicéité au regard du droit international), aux effets sur la santé et l'environnement (qui constituent la sphère de compétence propre de l'OMS), à l'utilisation au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé (et non au statut des armes nucléaires en général) et aux obligations découlant de la Constitution de l'OMS (laquelle intéresse manifestement l'Organisation).

Dans la formulation de son interrogation, l'OMS montre qu'elle est consciente de la nécessité de se limiter aux questions qui se posent dans le cadre de son activité, ainsi que l'exige l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, et aux questions «du ressort de l'Organisa-

the WHO Constitution. In conformity with these provisions, it did not traverse the whole ground of illegality, but made a very specific enquiry. The question was set in the framework of actual use, which produces medical consequences, and did not enter the theoretical area of threats. It homed in on health and environmental effects, which are its undoubted areas of concern. It sought a legal opinion on the interpretation of its own Constitution which, in my view, it cannot in any event be denied. Unless there are compelling reasons to take an opposite view, an enquiry by WHO, set within the framework of health and environment and of its own Constitution, seems directly related to its mandate and its functions and seems eminently to be a question on which, in the event of uncertainty, WHO is entitled to seek an opinion from the Court.

As already observed, there are three specific segments of WHO's enquiry which call for particular attention — State obligations in regard to health, in regard to the environment, and in terms of WHO's Constitution.

These require the Court to enquire with some degree of particularity into the effects of nuclear weapons on health and on the environment. The general awareness that nuclear weapons damage both health and the environment is insufficient for this purpose. A more precise examination is required of the facts.

The next stage of the enquiry is to consider current international law relating to each of the three heads of obligation set out above.

With the factual and legal material thus placed in juxtaposition with each other, a clear picture will be obtained as to whether there are conflicts between State obligations and the results produced by the use of the weapon. The ensuing discussion will proceed on this basis.

The Opinion of the Court nowhere examines the nature of State obligations in regard to health and the environment under international law in general, nor does it examine those obligations in terms of the WHO Constitution. In my view, it was necessary for the Court to undertake this examination in order to decide whether or not this enquiry falls within WHO's legitimate areas of concern.

Moreover, the Court does not focus its attention precisely on the terms of WHO's question, but addresses, rather, the question of general legality or illegality of the use of nuclear weapons. This takes the discussion further away from the immediate concerns of WHO, as reflected in its carefully worded question, and nearly equates it to the question of general illegality asked by the General Assembly. Had the Court proceeded on the basis of an examination of State obligations regarding health and the environment under international law and under the WHO Constitution, it would have been more apparent how closely these were related to the work of WHO.

tion » comme prévu à l'article 76 de sa Constitution. Se conformant à ces dispositions, elle s'est gardée de soulever le problème de l'illicéité en général et a fait porter son interrogation sur un point bien précis. Elle a envisagé l'utilisation effective, qui a des conséquences sur le plan médical, et ne s'est pas aventurée dans le domaine de la menace qui relève de la spéculation. Elle a ciblé les effets sur la santé et l'environnement, qui sont indubitablement de son ressort. Elle a sollicité un avis juridique sur sa propre Constitution, qui ne peut, selon moi, lui être refusé en aucune circonstance. En l'absence de raisons imposant une conclusion contraire, une question de l'OMS s'inscrivant dans le cadre de la santé et de l'environnement et de sa propre Constitution peut être considérée comme se rapportant directement à son mandat et à ses fonctions et comme constituant par excellence une question sur laquelle, en cas de doute, l'OMS est en droit de demander un avis à la Cour.

Comme je l'ai déjà indiqué, il y a trois aspects particuliers de la demande de l'OMS qui exigent une attention particulière — les obligations des Etats en matière de santé, leurs obligations en matière d'environnement et leurs obligations au regard de la Constitution de l'OMS.

Ces aspects obligent la Cour à s'interroger assez en détail sur les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement. Il ne lui suffit pas de savoir, d'une manière générale, que les armes nucléaires portent atteinte à la santé et à l'environnement. Une étude plus approfondie des faits est nécessaire.

La démarche suivante qu'exige l'interrogation de l'OMS consiste à examiner le droit international actuel dans la perspective des trois catégories d'obligations visées plus haut.

Une fois mis en regard les faits et le droit, il sera possible de voir s'il y a conflit entre les obligations des Etats et les conséquences qu'engendre l'utilisation des armes considérées. Tel est le plan suivi dans les développements ci-après.

L'avis de la Cour n'analyse nulle part la nature des obligations des Etats en matière de santé et d'environnement au regard du droit international en général, ni ces mêmes obligations au regard de la Constitution de l'OMS. Une telle analyse s'imposait à mon avis pour décider si oui ou non la question de l'OMS s'inscrit dans le cadre de sa sphère de préoccupation légitime.

Au surplus, la Cour, au lieu de s'en tenir strictement au libellé de la demande de l'OMS, traite d'une manière générale de la question de la licéité ou de l'illicéité des armes nucléaires. Elle s'éloigne ainsi des préoccupations immédiates qui ont amené l'OMS à poser sa question dans des termes soigneusement pesés et assimile presque cette question à celle qu'a posée l'Assemblée générale. Si la Cour avait procédé à un examen des obligations qui incombent aux Etats en matière de santé et d'environnement en vertu du droit international et au regard de la Constitution de l'OMS, les liens entre ces obligations et les activités de l'OMS seraient apparus plus clairement.

5. *WHO's Presentation of its Request before the Court*

I must confess to some unease at the manner in which WHO presented its submissions to the Court.

WHO's presentation was extremely detached and objective. This approach reflected the division of opinion within WHO. WHO's presentation indeed prompted two questions from a Member of the Court who asked whether resolution WHA46/40 was "validly adopted" and

> "If so, is it now open to any State which was then a member of the World Health Organization to challenge the competence of the World Health Organization to request the Court to give an advisory opinion in terms of the question set out in that resolution?" (CR 95/23, p. 51.)

The reply to the first question was in the affirmative, and the reply to the second reflected this divided attitude within WHO[11].

There is no requirement now, as there was in the days of the League of Nations, that a request for an advisory opinion should be based upon a unanimous vote. That requirement was left behind after World War II and, as Rosenne observes, "In the United Nations, the unanimity rule has been completely abandoned . . ."[12]. What we have here is a deliberate decision democratically taken by a large majority in WHO to seek an opinion. That must be taken to be the decision of WHO and acted upon as such. The different view held by a minority, whoever they may be, does not make the request to the Court any the less a request by WHO, considered as a whole.

Speaking for myself, I would have appreciated a fuller and ampler presentation, based upon the rich material which was formally placed before the Court by WHO.

WHO's representative observed that WHO's attitude in its presentation:

> "has never prevented it — and will never prevent it — from being profoundly concerned by the sufferings of people, nor from doing everything within its power to improve their 'level of health'" (CR 95/22, p. 32).

He submitted further that:

> "Neutrality does not signify indifference. Neutrality here is the neutrality of Henri Dunant on the evening of the battle of Solferino.

---

[11] It stated that

> "the legal nature of this type of resolution, and the absence of a specific provision in the Constitution on this subject, suggest that there is nothing to prevent a Member State from challenging before the Court the competence of WHO to request an advisory opinion in terms of the question set out in that resolution".

[12] *Op. cit.*, p. 109.

5. *La présentation par l'OMS de la demande soumise à la Cour*

Je dois avouer que l'OMS a présenté sa demande d'une manière qui me laisse quelque peu perplexe.

L'OMS a opté pour une présentation extrêmement neutre et objective en raison de la divergence d'opinions qui s'est manifestée en son sein, ce qui a amené un membre de la Cour à demander si la résolution WHA46/40 était «valable» et,

> «[d]ans l'affirmative, [s'il est] maintenant loisible à tout Etat qui était alors membre de l'Organisation mondiale de la Santé de contester la compétence de l'Organisation pour demander à la Cour de donner un avis consultatif en réponse à la question posée dans cette résolution?» (CR 95/23, p. 51).

La première interrogation a reçu une réponse affirmative et la seconde une réponse reflétant la divergence de vues au sein de l'OMS[11].

Une demande d'avis consultatif n'est plus aujourd'hui, comme elle l'était du temps de la Société des Nations, subordonnée à la condition de l'unanimité. Cette condition a disparu après la seconde guerre mondiale et, comme l'observe Rosenne, «au sein des Nations Unies, la règle de l'unanimité a été complètement abandonnée...»[12]. Ce que nous avons devant nous c'est une décision consciente, démocratiquement adoptée par une large majorité dans le cadre de l'OMS, à l'effet de demander un avis juridique. Il faut voir là une décision de l'OMS, qui doit être traitée comme telle: même si une minorité, quelle qu'en soit la composition, n'y a pas souscrit, elle n'en reste pas moins une demande adressée à la Cour par l'OMS prise dans son ensemble.

En ce qui me concerne, j'aurais souhaité une présentation plus étoffée et plus circonstanciée, fondée sur l'abondante documentation qui a été officiellement soumise à la Cour par l'OMS.

Le représentant de l'OMS a indiqué que la ligne adoptée par l'Organisation en soumettant sa demande:

> «ne l'a jamais empêchée et ne l'empêchera jamais de prendre très à cœur les souffrances des peuples et de faire tout son possible pour améliorer leur «niveau de santé» (CR 95/22, p. 32).

Il a ajouté que:

> «Neutralité ne signifie pas indifférence. La neutralité dont nous parlons est celle d'Henri Dunant au soir de la bataille de Solferino

---

[11] Il a été déclaré que:

> «la nature juridique du type de résolution en cause et le mutisme de la Constitution sur ce point conduisent à penser que rien n'empêche un Etat membre de contester devant la Cour la compétence de l'OMS pour demander un avis juridique en réponse à la question posée dans la résolution considérée».

[12] *Op. cit.*, p. 109.

> who, regardless of the merits of the belligerents' dispute, was overwhelmed by the suffering and devastation that the fighting had caused." (CR 95/22, p. 22.)

The Organization's neutrality did not therefore mean that it took no interest in the health-related effects of the use of weapons. The comparison with Dunant scarcely matches the situation of WHO. The neutrality of Dunant was a neutrality between two warring States. That great humanitarian was concerned only with the sufferings of the victims and not with the merits of the dispute. There are no hostile parties involved in this request for an opinion — only member States of WHO, all of them equally committed to the pursuit of global health — a cause to which they have all without distinction committed themselves by being parties to WHO's Constitution.

Unlike the warring nations at Solferino, the member States of WHO are at peace with each other, genuinely pursuing through their common organization their common objective of global health. Those nations, by a large majority, have decided to seek an advisory opinion from this Court. That decision needed, in my view, to be implemented in the spirit as well as the letter, and not in a spirit of neutrality.

6. *Two Levels of WHO's Involvement*

There are two broad positions that can be taken regarding WHO's interest in the matters on which the Court's opinion is sought.

One position is that nuclear weapons are so devastating that thereafter all medical treatment is meaningless. The preventive ethic, which is part of the medical enterprise, then comes into play and one needs to examine WHO's interest in prevention.

Those who argue in terms of limited nuclear war tend however to deny the proposition of total devastation, for they seek to equate the use of nuclear weapons as far as possible to the use of conventional weapons. In that event, one must go further and ask what services WHO can prepare itself to provide after a nuclear attack.

The utility to WHO of an opinion from the Court must therefore be examined at both levels, if proper consideration is to be given to both points of view:

(a) the futility of medical services after a nuclear attack, in which case the emphasis must be on prevention; and

(b) preparedness to deliver medical services after a nuclear attack, in which case WHO must direct its attention to such matters as planning, medical equipment, and research and training in radiation injuries.

Another factor to be borne in mind in this regard is that even on the supposition that both parties to the nuclear exchange are completely destroyed, the question will still remain of damage to non-combatant

> qui, sans prendre parti sur le fond du différend opposant les belligérants, a été accablé par les souffrances et les ravages causés par le combat. » (CR 95/22, p. 22.)

La neutralité de l'Organisation ne traduit donc pas un manque d'intérêt pour les effets de l'utilisation des armes nucléaires sur la santé. Le parallèle entre Dunant et l'OMS ne tient pas. Dunant restait neutre par rapport à deux Etats en guerre. Ce qui souciait ce grand humaniste c'était les souffrances des victimes et non le fond du différend. La demande d'avis à l'examen ne met pas en présence des adversaires mais des Etats membres de l'OMS, tous également soucieux de servir la cause de la santé mondiale — cause à laquelle ils se sont tous ralliés sans distinction en devenant parties à la Constitution de l'OMS.

Au contraire des nations qui se faisaient la guerre à Solferino, les Etats membres de l'OMS sont en paix les uns avec les autres et s'appliquent, par le canal de l'organisation qui les rassemble, à atteindre leur but commun, la santé mondiale. Ces Etats ont décidé, à une large majorité, de demander un avis consultatif à la Cour. Cette décision devait, selon moi, être exécutée en en respectant l'esprit et la lettre et non dans un souci de neutralité.

6. Les deux niveaux auxquels se situe le rôle de l'OMS

L'intérêt de la Cour pour les problèmes qui font l'objet de la demande d'avis consultatif peut se situer, en gros, à deux niveaux.

On peut considérer que les armes nucléaires sont si dévastatrices que toute intervention médicale à posteriori est sans objet. La prévention, qui fait partie de l'activité médicale, passe alors au premier plan et il faut s'interroger sur le rôle de l'OMS en cette matière.

Mais ceux qui partent de l'hypothèse d'une guerre nucléaire limitée tendent à écarter l'idée d'une dévastation totale puisque, selon eux, l'emploi des armes nucléaires n'est pas différent de l'emploi des armes conventionnelles. Cette logique conduit à s'interroger sur les services que l'OMS peut se préparer à dispenser postérieurement à une attaque nucléaire.

L'utilité d'un avis de la Cour pour l'OMS doit donc être appréciée dans les deux perspectives pour faire justice à l'une et à l'autre position :

a) inutilité des services médicaux après une attaque nucléaire et, par conséquent, primauté de la prévention ;
b) nécessité de fournir des services médicaux après une attaque nucléaire, et, par conséquent, obligation pour l'OMS de concentrer son attention sur la planification, le matériel médical et la recherche et la formation en matière de blessures radio-induites.

Il faut en outre se rappeler que, même à supposer que les deux parties au conflit nucléaire soient complètement anéanties, la question des dommages aux Etats non belligérants ne pourra être éludée. Des services

States. Urgent medical services will be required on the peripheries of the nuclear devastation — perhaps in countries hundreds or thousands of miles away from the belligerents. WHO has a constitutional responsibility towards them no less than to the belligerents and must be prepared to render what assistance it can.

7. WHO's Constitutional Responsibilities in Regard to Public Health in General

It is well accepted that public health concerns itself not merely with cure, but also with prevention and planning and the provision of technical assistance and aid in emergencies (*vide* Art. 2 *(d)* of WHO Constitution). No one would deny that WHO must warn of the medical dangers of foreseeable emergencies (Art. 2 *(r)*), or that it should concern itself with regulations (Art. 2 *(k)*) governing activities that spread disease, such as travel from the infected area or transport of infected foodstuffs. It must co-ordinate arrangements for the necessary nutrition and sanitation (Art. 2 *(i)*) when an epidemic occurs. It must evaluate the probabilities of an outbreak and must plan for them (Art. 2 *(p)*). These obligations of planning and prevention (see Art. 2 *(p)*) become all the more compelling when the disease is incurable. These general obligations apply to WHO's activities, whatever the source of danger to health — whether resulting from sanitational, nutritional, epidemiological or military sources.

It may be noted in this connection that the Court itself observes, in paragraph 21 of its Opinion, that:

> "the provisions of its Article 2 may be read as authorizing the Organization to deal with the effects on health of the use of nuclear weapons, or of any other hazardous activity, and to take preventive measures aimed at protecting the health of populations in the event of such weapons being used or such activities engaged in".

I would agree, respectfully, with this view, and many of the areas of relevance to the WHO Constitution outlined in this opinion proceed on that basis. However, the preventive function of WHO is not limited to providing assistance after the event.

Each of the details set out in the next Part of this opinion, on health problems caused by the nuclear weapon, has a bearing upon the constitutional responsibilities of WHO in such areas as maternal and child health (Art. 2 *(l)*); improving standards of teaching and training (Art. 2 *(o)*); studying and reporting on public health from preventive and curative points of view (Art. 2 *(p)*); providing information (Art. 2 *(q)*); developing an informed public opinion (Art. 2 *(r)*); promoting co-operation among scientific and professional groups (Art. 2 *(j)*); making recommendations with regard to international health matters (Art. 2 *(k)*);

médicaux d'urgence devront être fournis tout autour des zones ravagées — peut-être dans des pays situés à des centaines ou des milliers de kilomètres des Etats belligérants. L'OMS a, de par sa Constitution, les mêmes obligations vis-à-vis de tous les Etats, belligérants ou non, et doit être prête à fournir toute l'assistance possible.

7. Les responsabilités constitutionnelles de l'OMS en matière de santé publique en général

Il est largement admis que la santé publique est affaire non seulement de thérapeutique mais aussi de prévention et de planification, d'assistance technique et d'aide en cas d'urgence (voir art. 2 *d)* de la Constitution de l'OMS). Nul ne conteste que l'OMS doit, en cas de crise prévisible, avertir le public des dangers d'ordre médical y afférents (art. 2 *r)*) ni qu'elle doit élaborer des règlements (art. 2 *k)*) touchant les activités par lesquelles se propagent les maladies (telles que déplacements à partir de la zone infectée ou transport de denrées alimentaires contaminées). Elle doit coordonner les mesures à prendre en matière d'alimentation et d'assainissement (art. 2 *i)*) lorsque se déclare une épidémie. Elle doit évaluer les risques à cet égard et prévoir les dispositions pour y faire face (art. 2 *p)*). Ces obligations de planification et de prévention (voir art. 2 *p)*) sont particulièrement impérieuses lorsque la maladie est incurable. Elles régissent les activités de l'OMS, que la menace à la santé publique provienne de l'environnement ou de la nutrition ou qu'elle ait une origine épidémiologique, militaire ou autre.

On notera à cet égard que la Cour elle-même souligne au paragraphe 21 de son avis que

> «les dispositions de l'article 2 [de la Constitution de l'OMS] peuvent être lues comme habilitant l'Organisation à traiter des effets sur la santé de l'utilisation d'armes nucléaires, ou de toute autre activité dangereuse, et à prendre des mesures préventives destinées à protéger la santé des populations au cas où de telles armes seraient utilisées ou de telles activités menées».

Je me permets de faire mienne cette opinion, qui vaut pour bon nombre des secteurs entrant dans le champ de la Constitution de l'OMS visés dans la présente opinion. Toutefois, la mission de l'OMS en matière de prévention ne consiste pas seulement à fournir une assistance à postériori.

Chacun des éléments précis évoqués dans la section suivante de la présente opinion au sujet des problèmes de santé causés par l'arme nucléaire touche aux responsabilités constitutionnelles de l'OMS en ce qui concerne la santé de la mère et de l'enfant (art. 2 *l)*); l'amélioration des normes de l'enseignement et de la formation (art. 2 *o)*); la préparation d'études et de rapports sur la santé publique vue sous l'angle préventif et sous l'angle curatif (art. 2 *p)*); la fourniture d'informations (art. 2 *q)*); la sensibilisation de l'opinion publique (art. 2 *r)*); l'encouragement à la coopération entre groupes scientifiques et professionnels (art. 2 *j)*);

and furnishing practical assistance in emergencies (Art. 2*(d)*). This list is by no means complete.

Health services perform only half of their function if they concern themselves only with curative procedures after disease has struck. They need also to explore two other areas — prevention before the disease strikes and advance planning against the eventuality of a sudden and perhaps massive outbreak. This is all the more so when the threatened damage to health is of an incurable or irreversible nature.

1. *Prevention*. There can be no argument concerning the wisdom of the ages that prevention is better than cure. This was so since the inception of medical science and must be so whatever the agency that damages health — be it a microbe which can kill tens of thousands or a nuclear weapon which can kill tens of millions. The topic of prevention is more fully dealt with in Section III.6 below.

2. *Planning*. There must be planning in advance for handling the medical emergency, if prevention is not possible. WHO can summon global medical resources as no other organization can. How many nurses and doctors should be available, what stock of painkilling and damage-limiting drugs should be kept in readiness, how many hospital beds and how much equipment? How should the populace be informed and educated regarding immediate precautionary measures that can lessen the chances of agonizing suffering, of the formation of cancers and keloids, and even help in prolonging life? A domestic medical service that fails to provide prevention and planning would fail dismally in the discharge of its responsibilities. An international medical service that focuses its attention only on cure after the event and neglects prevention and preparation, would be a no less dismal failure. Indeed, the responsibility for prevention and planning would rank even higher, with a service that carries global responsibility — a service of last resort so to speak, for the world has no higher medical service to turn to when domestic systems fail. The copious medical material placed before the Court provides the background to the WHO request.

II. EFFECTS OF NUCLEAR WEAPONS ON HEALTH

1. Overview of the Effects of Nuclear Weapons on Health

This survey commences with a brief overview, and follows with a more detailed examination of the material placed before the Court by WHO.

The legal counsel of WHO has given the Court an overview of the health-related effects of the use of nuclear weapons. In a presentation not

l'élaboration de recommandations concernant les questions internationales de santé (art. 2 *k)*); et la fourniture d'une assistance technique dans les cas d'urgence (art. 2 *d)*), etc. La liste est loin d'être exhaustive.

Les services de santé ne remplissent qu'à demi leur rôle s'ils interviennent à des fins exclusivement curatives, une fois le mal déclaré. Il leur faut faire plus et agir tant dans le domaine de la prévention, préalablement à l'installation de la maladie, que dans le domaine de la planification en prévision d'une crise soudaine et peut-être de grande envergure, chose particulièrement nécessaire lorsque les répercussions à attendre sur la santé sont irrémédiables ou irréversibles:

1) *Prévention.* Il n'y a pas de doute que, comme le veut la sagesse des nations, mieux vaut prévenir que guérir. L'adage est aussi ancien que la science médicale elle-même et vaut quelle que soit l'origine de l'atteinte à la santé — que ce soit un microbe capable de tuer quelques dizaines de milliers de personnes ou une arme nucléaire qui peut en détruire des dizaines de millions. La question de la prévention est examinée plus en détail ci-après à la section III, paragraphe 6.
2) *Planification.* Il faut établir des plans à l'avance en prévision d'une urgence médicale que la prévention ne permettrait pas d'éviter. L'OMS est, plus qu'aucune autre organisation, à même de mobiliser les ressources médicales à l'échelle planétaire. De combien d'infirmières ou de médecins faut-il disposer; quelles quantités d'analgésiques et d'antidotes, combien de lits d'hôpital et quels stocks de matériel conviendrait-il d'avoir en réserve? Par quels moyens le public peut-il être initié et formé aux mesures de premiers secours à prendre pour réduire les risques de violentes souffrances, de cancers et de chéloïdes et, le cas échéant, aider à prolonger la vie? Un service médical national qui ne s'occuperait pas de prévention ni de planification manquerait scandaleusement à sa mission. Un service médical international qui n'interviendrait qu'à posteriori, à des fins curatives, et ne se soucierait pas de prévention et de préparation serait tout aussi défaillant. Les responsabilités dans ces deux domaines sont même encore plus lourdes dans le cas d'un service à vocation mondiale — qui est en quelque sorte l'ultime recours, car le monde n'a pas d'instance médicale plus élevée à laquelle s'adresser en cas de carence des systèmes nationaux. Le volumineux dossier médical soumis à la Cour fournit le cadre dans lequel s'inscrit la demande de l'OMS.

II. EFFETS DES ARMES NUCLÉAIRES SUR LA SANTÉ

1. Aperçu des effets des armes nucléaires sur la santé

Le présent exposé commence par un bref aperçu, et passe ensuite à une analyse plus détaillée, du dossier soumis à la Cour par l'OMS.

Le conseiller juridique de l'OMS a donné à la Cour un aperçu des effets directs et indirects de l'emploi des armes nucléaires sur la santé.

disputed by any States appearing before the Court, he drew attention to the threefold immediate effects of nuclear explosions — mechanical, thermal and radioactive. While the first two differ quantitatively from those resulting from the explosion of conventional bombs, the third is peculiar to nuclear weapons. In addition to instantaneous radiation, there is also radioactive fallout. Further, the explosion generates an electromagnetic pulse which disrupts electronic devices, including those needed for health services. Over and above this, there are longer-term effects caused by ionizing radiation acting on human beings and on the environment.

WHO has collected a large amount of data from the 1945 bombings and also from an analysis of tests and mathematical models. It has also taken into account information obtained after nuclear accidents, such as those at Kyshtym, Rocky Flats and Chernobyl.

This information reveals *inter alia* that radiation overexposure suppresses the body's immune systems and increases victims' vulnerability to infection and cancers (CR 95/22, pp. 23-24).

Other effects upon health which were referred to by the WHO representative are the increase in genetic defects, the psychological traumas which continue to be noted among the survivors of Hiroshima and Nagasaki, and the effects of ionizing radiation on the crops, the food chain, livestock and the marine ecosystem.

As observed by the WHO representative:

> "Obviously a specialized agency whose purpose, as laid down in Article 1 of its Constitution, is the 'attainment by all peoples of the highest possible level of health' could not ignore such a topic, and this was the case well before the request for an advisory opinion was transmitted to the Court in 1993." (CR 95/22, p. 24.)

An international group of experts was set up to investigate the effect of nuclear war on health and health services. After their report was received, the Director-General set up a management group to consider the implications of the report. When the management group's report was presented, the Chairman of the group observed that, while long-term effects were worrying, "the immediate effects were utterly staggering" (CR 95/22, p. 28).

Reference should also be made to the testimony of the Mayor of Hiroshima to the effect that medical treatment after Hiroshima was a matter of groping in the dark, with hospitals in ruins, medical staff dead and a lack of drugs and medicines, all of which caused an incredible number of victims to die without sufficient treatment.

WHO has analysed the effects of nuclear weapons on health in its Report, *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*[13], under

---

[13] World Health Organization, Geneva, 2nd ed., 1987.

Dans une déclaration qui n'a été contestée par aucun des Etats qui se sont présentés devant la Cour, il a souligné que les armes nucléaires ont, dans l'immédiat, un triple effet — mécanique, thermique et radioactif. Si leurs effets mécaniques et thermiques ne diffèrent que quantitativement de ceux qu'engendre l'explosion de bombes conventionnelles, leurs effets radioactifs leur sont propres. A côté des radiations instantanées interviennent des retombées radioactives. Qui plus est, l'explosion génère une impulsion électromagnétique qui met hors service les systèmes électroniques, y compris ceux qui sont indispensables aux services de santé. A cela s'ajoutent les effets à plus long terme des radiations ionisantes sur les êtres vivants et l'environnement.

L'OMS a rassemblé une masse de données ayant leur source soit dans les bombardements de 1945 soit dans l'analyse de tests expérimentaux et de modèles mathématiques. Doivent aussi être pris en compte les renseignements recueillis à la suite d'accidents nucléaires comme ceux de Kyshtym, Rocky Flats et Tchernobyl.

Il en résulte, notamment, que la surexposition aux radiations détruit les systèmes immunitaires du corps et accroît la vulnérabilité des victimes à l'infection et aux cancers (CR 95/22, p. 23 et 24).

Au nombre des autres effets sur la santé qu'a mentionnés le représentant de l'OMS figurent l'accroissement des malformations congénitales, les traumatismes psychologiques que continuent de présenter les survivants d'Hiroshima et de Nagasaki et les effets des radiations ionisantes sur les récoltes, la chaîne alimentaire, le bétail et l'écosystème marin.

Comme l'a souligné le représentant de l'OMS:

> «Il va de soi qu'une institution spécialisée dont le but, défini à l'article 1 de sa Constitution, est d'amener «tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible» s'intéresse nécessairement à une telle question et il en était ainsi bien avant que la demande d'avis consultatif ne soit transmise à la Cour en 1993.» (CR 95/22, p. 24.)

Un groupe international d'experts a été créé pour étudier les effets d'une guerre nucléaire sur la santé et les services de santé. Après avoir reçu le rapport de ce groupe, le Directeur général a créé un groupe de gestion chargé d'examiner les implications du rapport. En présentant le rapport du groupe de gestion, son président a indiqué que, si les effets à long terme étaient préoccupants, «les effets immédiats étaient proprement confondants» (CR 95/22, p. 28).

Il faut aussi rappeler que, selon le témoignage du maire d'Hiroshima, les soins médicaux ont, après le bombardement, été affaire d'improvisation puisque les hôpitaux étaient en ruine, le personnel médical décimé et les médicaments introuvables, de telle sorte qu'un nombre incroyable de victimes sont mortes privées de soins.

L'OMS a, dans son rapport intitulé *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*[13], analysé les effets des armes nucléaires sur

---

[13] Organisation mondiale de la Santé, 2e éd., 1987.

two heads — "Health Problems in the Short Term" (Ann. 6) and "Intermediate and Long-Term Health Effects" (Ann. 7). A perusal of these annexes demonstrates very clearly WHO's grave concerns and legitimate interests in the aspects of prevention and planning.

It is necessary to outline these facts and findings briefly, as that is the setting in which the WHO request has been brought to this Court. To consider the functions of WHO in the abstract, on the basis of formal constitutional provisions read apart from their medical and factual context, would be an academic exercise not sufficiently related to the dire medical realities which WHO must face, as the only organization which is under a duty to co-ordinate global medical assistance in this fearsome eventuality. As this Court observed in *Barcelona Traction*, it is important not to "lose touch with reality" in considering a legal question (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, I.C.J. Reports 1970*, p. 37).

A short summary follows of the medical material placed before the Court.

2. *Health Problems in the Short Term*

(i) *Heat*. The enormous thermal energy released by thermonuclear explosions, rather than blast, will be the major cause of casualties. The direct thermal pulse or thermal wave would cause immediate charring of exposed parts of the body in the direct line of the thermal rays. Flash burns would occur within fractions of a second and reach their maximum within a few seconds. Indirect burns would result in many more casualties.

The danger of immediate burn injuries becomes apparent when one considers that a single one-megaton air burst could ignite combustible material within a radius of 5-15 km depending on the clarity of the atmosphere. With usual weather conditions this radius would be around 12 km. Simultaneous fires breaking out within this area would probably coalesce into a superfire over an area of some 450 square kilometres. Air temperatures within the fire zone will exceed that of boiling water. The effect of such heat on the human body would be devastating.

(ii) *Blast* will cause shock waves, collapsing buildings and flying debris and individuals will be hurled into the air like projectiles. On contact with immovable objects, there would be head injuries, fractures, crush injuries and penetrating abdominal and thoracic wounds. A one-megaton air burst is capable of killing everyone within a radius of 7 km from the hypocentre.

(iii) *Radiation* effects, such as whole body irradiation, result from two

la santé en deux volets dont le premier, intitulé «Problèmes de santé à court terme», fait l'objet de l'annexe 6, et le deuxième, intitulé «Effets à moyen terme et à long terme sur la santé», l'objet de l'annexe 7. Ces deux annexes font clairement apparaître que l'OMS porte un vif et légitime intérêt à la prévention et à la planification.

Il convient de rappeler brièvement ces faits et conclusions car ils définissent le cadre dans lequel s'inscrit la demande soumise à la Cour. Examiner le rôle de l'OMS dans l'abstrait en se basant sur la lettre de dispositions constitutionnelles détachées de leur contexte médical et factuel serait se livrer à une réflexion théorique insuffisamment reliée aux âpres réalités médicales auxquelles, dans la funeste hypothèse envisagée, devrait faire face cette institution, seule organisation ayant mission de coordonner l'assistance médicale à l'échelle mondiale. Comme l'a souligné la Cour dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, il importe de ne pas perdre «contact avec le réel» lorsqu'on examine une question juridique (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, deuxième phase, C.I.J. Recueil 1970*, p. 37).

Voici, par conséquent, un bref résumé du dossier médical soumis à la Cour.

2. *Problèmes de santé à court terme*

i) *Effet thermique*. C'est l'énorme énergie thermique libérée lors des explosions nucléaires, et non le souffle, qui ferait le plus de victimes. L'impulsion thermique directe ou onde thermique provoquerait la carbonisation des parties exposées du corps se trouvant dans la ligne directe du rayonnement thermique. Des brûlures dues à l'éclair thermique se produiraient dans les fractions de seconde suivant l'explosion et atteindraient leur maximum d'intensité en quelques secondes. Les brûlures indirectes provoqueraient beaucoup plus de victimes.

Pour mesurer le danger que représente le risque de brûlures indirectes, il faut savoir que le souffle d'une bombe unique d'une mégatonne pourrait enflammer des matières combustibles dans un rayon compris entre 5 et 15 kilomètres selon le degré de pureté de l'atmosphère. Dans des conditions climatiques normales, ce rayon serait de 12 kilomètres. Des incendies s'allumant simultanément dans la zone se combineraient sans doute en un incendie géant couvrant une superficie de quelque 450 kilomètres carrés. Dans la zone incendiée, la température de l'air dépasserait celle de l'eau bouillante. L'effet d'une telle température sur le corps humain serait catastrophique.

ii) *Le souffle* provoquerait des ondes de choc, l'écroulement des bâtiments et la dispersion de débris dans l'atmosphère et projetterait en l'air les êtres humains dont la propulsion contre des obstacles fixes entraînerait blessures à la tête, fractures, lésions par écrasement et blessures pénétrantes à l'abdomen et au thorax. L'effet de souffle d'une bombe d'une mégatonne serait capable de tuer toutes les personnes se trouvant dans un rayon de 7 kilomètres de l'hypocentre.

iii) *Les effets du rayonnement*, sous forme, par exemple, d'irradiation

sources — the immediate burst of gamma and neutron radiations or the radiation from fall-out of radioactive particles. Resulting injuries would be:

(*a*) *gastrointestinal effects*, including anorexia, nausea, vomiting, diarrhoea, intestinal cramps, dehydration;
(*b*) *neuromuscular effects* producing fatigue, fever, headache, hypertension and hypotensive shock.

In peacetime conditions some such cases would be survivable, with treatment which would include antibiotics, white blood cell or whole blood transfusions and 8 to 12 weeks of hospitalization. The WHO Report[14] states that following a nuclear war, such conditions of medical care would not be available. Even in cases where there are few or no symptoms, a late increase in cancers, particularly leukaemias, will occur.

As stated by a professor of radiology at the Sixth World Congress of the International Physicians for the Prevention of Nuclear War, radiation injuries include anorexia, cessation of production of new blood cells, diarrhoea, haemorrhage, damage to the bone marrow, convulsions, vascular damage and cardiovascular collapse[15].

(iv) *Inhalation* of radioactive dust could cause acute effects leading to death and long-term effects such as fibrosis and cancer, permeability of the membranes of the alveoli (air sacs) with symptoms of coughing, shortness of breath and feelings of drowning — leading to death by hypoxia, pneumonia and sepsis. There is no means of prevention of this source of infection except wholesale relocation of populations.

(v) *Ingestion*. Among the radionuclides present in the fall-out, iodine-131 presents a special risk, especially to cancer of the thyroid. The effects of radioactive strontium and caesium will be apparent only later. These are dealt with under the long-term effects.

The WHO Report[16] points out that "the casualties incurred even in a so-called 'limited' nuclear exchange would be truly overwhelming".

It states that the kinds of injuries cited are most demanding of medical resources. Burns of second or third degree involving 20 per cent of the

---

[14] *Op. cit.*, Ann. 6, p. 157.

[15] Herbert Abrams, "Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War", in *Proceedings of Sixth World Congress of International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW)*, Cologne, 1986, published under the title *Maintain Life on Earth!*, 1987 pp. 122-125.

[16] *Op. cit.*, Ann. 6, p. 158.

corporelle totale, sont dus, d'une part, à l'émission instantanée de rayons gamma et de neutrons et, d'autre part, au rayonnement consécutif à la retombée de particules radioactives émises par la bombe. Les atteintes à la santé qui en résulteraient consisteraient en :

a) *troubles gastro-intestinaux* tels qu'anorexie, nausée, vomissements, diarrhées, crampes intestinales et déshydratation ;
b) *troubles neuromusculaires* engendrant fatigue, fièvre, céphalée, hypertension et choc neurogénique.

En temps de paix, ces syndromes pourraient être surmontés grâce à un traitement par antibiotiques et à des transfusions de leucocytes ou de sang total et moyennant huit à douze semaines d'hospitalisation. Le rapport de l'OMS[14] indique qu'après une guerre nucléaire de tels soins médicaux ne pourront être fournis. Même en l'absence ou la quasi-absence de tels symptômes, on observera ultérieurement une progression des cancers, notamment de la leucémie.

Comme l'a déclaré un professeur de radiologie au sixième congrès mondial de l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire, la liste des troubles dus au rayonnement est la suivante : anorexie, cessation de la production de cellules sanguines, diarrhées, hémorragies, lésions à la moelle osseuse, convulsions, dommages vasculaires et collapsus radiovasculaire[15].

iv) *L'inhalation* de poussières radioactives pourrait avoir des effets graves entraînant une issue fatale et des effets à long terme — fibromes et cancers, perméabilité des membranes des culs de sac alvéolaires s'accompagnant de symptômes tels que toux, essoufflement, sensation d'étouffement conduisant à la mort par hypoxie, pneumopathie et septicémie. Il n'y a aucun moyen de lutter contre cette source d'infection sinon en recourant à des transferts massifs de populations.

v) *Ingestion.* Parmi les radioéléments présents dans les retombées locales, l'iode-131 présente un risque particulier, notamment pour ce qui est du cancer de la thyroïde. Les effets de l'ingestion de césium et de strontium radioactifs ne se manifesteront que plus tard. Ils seront évoqués à propos des effets à long terme.

Le rapport de l'OMS[16] souligne que « même dans le cas de ce qu'il est convenu d'appeler un conflit nucléaire « limité », les victimes seraient réellement innombrables ».

Il souligne que les catégories de blessures citées sont précisément celles qui exigent la participation la plus large des services médicaux. Des brûlures

---

[14] *Op. cit.*, annexe 6, p. 165.

[15] Herbert Abrams, « Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War », dans les *Actes du sixième congrès international de l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire (IPPNW)*, Cologne, 1986, publiés sous le titre *Maintain Life on Earth!*, 1987, p. 122-125.

[16] *Op. cit.*, annexe 6, p. 167.

body surface are generally regarded as fatal unless given intensive therapy with massive fluid replacement, sterile management, antibiotics, surgical care and general nursing, dietary and supportive care for periods of weeks in hospital, followed by lengthy rehabilitation. Even with today's sophisticated medical care, there would be considerable mortality[17].

In these circumstances, WHO, as a body of experts, has no alternative but to direct its thoughts to prevention and planning for the minimization of injury and suffering when cure is impossible.

It is pointed out further that up to 80 per cent of physicians could well be casualties. With reference to a single megaton air explosion over a metropolitan area such as Boston with a population of 2,844,000, reference is made to a 1979 United States Arms Control and Disarmament Agency estimate of 695,000 direct fatalities and 735,000 surviving injured. Of the 12,816 hospital beds in Boston, at the date of that investigation, around 83 per cent were expected to be destroyed, leaving 2,135 beds and a heavily depleted force of doctors and nurses for the care of 735,000 seriously injured survivors[18].

According to another study, burn injuries, which are particularly painful, present special medical problems and require careful and specialized treatment[19]. Montreal, a city of 2 million people, had facilities (in 1983) for six severe burn cases. In the whole of North America, it was estimated that there were only 2,500 beds for serious burn cases. Yet a one megaton bomb exploding over Montreal would result in as many as 10,000 people requiring such facilities. Moreover, whatever facilities there are tend to be concentrated on the cities, and will themselves be destroyed.

Indeed, in all branches of medicine, the bulk of practising doctors tend to be within a few miles of the city — as in Quebec with 50 per cent of all practising physicians being within 5 miles[20].

The total inadequacy of medical facilities to cope with nuclear war is graphically indicated in a study already referred to[21]. It reveals that after a major nuclear attack, even if medical resources remain substantially intact:

---

[17] *Op. cit.*, Ann. 6, pp. 159-160.

[18] *Ibid.*

[19] Don G. Bates, "Medical and Ecological Effects of Nuclear War", *McGill Law Journal*, 1983, Vol. 28, pp. 722-724.

[20] *Ibid.*, p. 724.

[21] Herbert Abrams, "Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War", *op. cit.*, p. 127.

du deuxième ou du troisième degré touchant vingt pour cent de la surface du corps sont généralement considérées comme mortelles, sauf application d'une thérapie intensive comportant une réhydratation massive, des soins en milieu stérile, l'administration d'antibiotiques, divers actes chirurgicaux, des soins infirmiers de caractère général ainsi qu'un régime diététique et un traitement de soutien pendant plusieurs semaines en milieu hospitalier, suivi d'une longue période de rééducation. Même avec les traitements médicaux sophistiqués dont on dispose aujourd'hui, la mortalité sera élevée[17].

Dans ces conditions, l'OMS, organe d'experts, est tenue de s'intéresser à la prévention et à la planification pour réduire au minimum les atteintes à la santé et les souffrances lorsque la guérison complète est impossible.

On a estimé à quatre-vingts pour cent le nombre possible des victimes chez les médecins. L'explosion d'une bombe unique d'une mégatonne au-dessus d'une zone métropolitaine comme celle de Boston qui compte 2 844 000 habitants ferait, d'après les estimations de 1979 de la US Arms Control and Disarmament Agency, 695 000 morts et 735 000 blessés. Environ quatre-vingt-trois pour cent des 12 816 lits d'hôpital dont disposait Boston à la date de l'enquête seraient détruits, ce qui ne laisserait pour les 735 000 survivants gravement blessés que 2135 lits et un corps de médecins et d'infirmières fortement décimé[18].

Selon une autre étude, les brûlures — blessures particulièrement douloureuses — posent des problèmes médicaux spéciaux et exigent des soins minutieux et spécialisés[19]. Montréal, ville de 2 millions d'habitants, avait (en 1983) les moyens nécessaires pour soigner six grands brûlés. On a estimé que l'ensemble de l'Amérique du Nord ne disposait que de deux mille cinq cents lits pour cette catégorie de blessés. Or, l'explosion d'une bombe d'une mégatonne au-dessus de Montréal pourrait porter à une dizaine de milliers le nombre des personnes nécessitant les moyens médicaux en question, moyens qui, pour aggraver les choses, sont généralement concentrés dans les villes et auront donc été détruits.

D'ailleurs, quelle que soit leur spécialisation, les praticiens exercent le plus souvent dans un rayon de quelques kilomètres autour des villes — à Québec par exemple on trouve dans un rayon de 6 ou 7 kilomètres cinquante pour cent de l'ensemble des médecins[20].

Que les moyens médicaux soient tout à fait insuffisants pour faire face à une guerre nucléaire, c'est ce qu'établit de façon concluante une étude déjà mentionnée[21]. Cette étude révèle que, dans l'hypothèse d'une attaque nucléaire et en admettant que les moyens médicaux soient largement épargnés:

---

[17] *Op. cit.*, annexe 6, p. 169.

[18] *Ibid.*

[19] Don G. Bates, « Medical and Ecological Effects of Nuclear War », *McGill Law Journal*, 1983, vol. 28, p. 722-724.

[20] *Ibid.*, p. 274.

[21] Herbert Abrams, « Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War », *op. cit.*, p. 127.

> "The disparities are great: 273,000 available hospital beds compared to the 17.6 million needed; few burn beds, with 5.3 million needed; 15,000 intensive care beds, with 6.7 million required. Among essential personnel, 48,000 physicians may be confronted with the work of 1.3 million; or 150,000 registered nurses with that of 6.7 million; or 17,000 medical technologists with that of 450,000. If there are 14,000 units of whole blood available, for example, and 64 million units required, the problem of developing a credible medical response for the millions of surviving injured can readily be grasped."[22]

Even years before the WHO Report, many detailed studies had been made on the effects of nuclear war on health. For example, the Japanese Association of Doctors Against the A- and H-Bombs appointed an international commission of medical specialists to examine the biological effects of the radioactive fallout produced by United States nuclear tests in the Pacific in 1954. The Japanese fishing boat *Fukuryu Maru* was found to be contaminated while 80 miles outside the estimated danger zone. All 23 members of the crew showed symptoms of radiation disease and were found to have fissionable material in their organs. One of the crew died. The vessel was rendered radioactive, dust from it producing radiation sickness in animals and genetic effects in plants.

Fish caught in various parts of the Pacific, even eight months after the explosion, were found to be contaminated and unfit for human consumption. Crops in different parts of Japan were affected by radioactive rain The medical experts, who arrived unanimously at these conclusions, were drawn, *inter alia*, from Paris, East Africa, Berlin, Santiago, Czechoslovakia, Moscow and Mukden[23].

It is little wonder that WHO seeks information on a question fundamental to prevention and planning — the question of State obligations under international law. Is this a lawful weapon of war? Is the use of such a weapon by a State a violation of the State's obligations under international law or under the WHO Constitution? As the global coordinating authority for health work, it must plan for the nuclear contingency as part of its statutory duty. It is entitled to know the answer to this question. If it is to be held to its duties in terms of its Constitution, it must know the reciprocal duties of States in terms of that same Con-

---

[22] Herbert Abrams, "Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War", *op. cit.*, p. 127, quoting Abrams, "Medical Resources after Nuclear War: Availability *v.* Need", *Journal of the American Medical Association*, 1984, pp. 252, 653-658.

[23] Singh and McWhinney, *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*, 1989, p. 124.

> «Les disparités sont importantes: 273 000 lits d'hôpital disponibles contre une demande de 17,6 millions; quelques lits pour grands brûlés contre une demande de 5,3 millions; 15 000 lits pour patients nécessitant des soins intensifs contre une demande de 6,7 millions. S'agissant du personnel essentiel, 48 000 médecins là où il en faudrait 1,3 million; 150 000 infirmières diplômées là où il en faudrait 6,7 millions et 17 000 techniciens médicaux là où il en faudrait 450 000. Si l'on sait par exemple que 14 000 unités de sang complet sont disponibles alors que 64 millions d'unités seraient nécessaires, on peut facilement mesurer les difficultés que présenterait la prise en charge effective par les services médicaux des millions de survivants ayant besoin de soins.»[22]

Des années avant la publication du rapport de l'OMS, de nombreuses études détaillées ont été consacrées aux effets de la guerre nucléaire sur la santé. C'est ainsi que l'association japonaise des médecins opposés à la bombe A et à la bombe H a nommé une commission internationale de spécialistes médicaux pour l'étude des effets biologiques des retombées radioactives générées par les essais nucléaires dans le Pacifique en 1954. Il a été constaté que le bateau de pêche japonais *Fukuryu Maru* avait été contaminé alors qu'il se trouvait à 80 milles de distance de la zone présumée dangereuse. Ses vingt-trois membres d'équipage présentaient des symptômes du mal des rayons et l'on a constaté la présence de substances fissiles dans leurs organes. L'un d'entre eux est mort. Le bateau était devenu radioactif, les particules qui en provenaient donnant le mal des rayons aux animaux et ayant des effets génétiques sur les plantes.

On pêchait encore en divers points du Pacifique, huit mois après l'explosion, du poisson contaminé et impropre à la consommation humaine. Des récoltes dans plusieurs régions du Japon ont été touchées par des pluies radioactives. Les experts médicaux qui ont unanimement formulé ces conclusions venaient notamment de: Paris, Afrique orientale, Berlin, Santiago, Tchécoslovaquie, Moscou et Mukden[23].

Il est normal que l'OMS s'informe sur une question d'une importance essentielle pour la prévention et la planification — la question des obligations des Etats au regard du droit international. L'arme considérée est-elle licite? L'utilisation d'une telle arme par un Etat constitue-t-elle une violation de ses obligations au regard du droit international ou de la Constitution de l'OMS? Etant l'instance mondiale de coordination en matière de santé publique, l'OMS est statutairement tenue d'établir des plans pour faire face à l'éventualité d'un cataclysme nucléaire. Elle a le droit de connaître la réponse à ces questions. Pour pouvoir s'acquitter de la mission

---

[22] Herbert Abrams, p. 127, citant Abrams, «Medical Resources after Nuclear War: Availability *v.* Need», *Journal of the American Medical Association*, 1984, p. 252, 653-658.

[23] Singh et McWhinney, *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*, 1989, p. 124.

stitution. I cannot agree that they can be denied this basic information and, even more so, their very entitlement to seek it.

It is difficult to conclude that this is not their business. Rather, I would consider WHO to be neglectful of its responsibilities if it did not address this question.

Indeed, as is only to be expected, it has for years been turning its attention to this problem, and the reference to this Court for an opinion on the legal aspects is only a part, and a necessary part, of the much broader investigation it has engaged in for the purpose of discharging this aspect of its responsibilities. There is no material before this Court showing that any exception was ever taken to such investigations relating to nuclear weapons, which WHO has been conducting ever since 1966.

By way of analogy, in the field of chemical and bacteriological weapons, WHO has been pressing for prohibition "as a necessary measure in the fight for human health" (WHA resolution 23.53 of 1970). No objection was raised relating to any alleged "intrusion" into the sphere of actual regulation. The current enquiry relates not to an attempt at regulation, but only to an enquiry for information. If WHO was not seen to be intermeddling outside its province when it asked for the actual *prohibition* of chemical and bacteriological weapons, it is difficult to see how it could be seen to be intermeddling when it merely *asks for information* regarding nuclear weapons.

3. *Intermediate and Long-Term Health Effects*

These conclusions, reached upon an analysis of the short-term effects, are strengthened even further upon an examination of the intermediate and long-term effects[24].

Iodine-131, we are told, constitutes the greatest potential long-term hazard. Iodine-131 enters the body primarily by ingestion of milk. The route from bomb, to atmosphere, to grass, to cow, to milk, to man is described as surprisingly rapid, and milk with high concentrations of iodine-131 has been detected thousands of miles away from test explosion sites. The radioactive iodine concentrates in the thyroid gland, destroying thyroid tissue and producing late thyroid cancer[25].

While iodine-131 has a half-life of only 8 days, strontium-90 and caesium-137 are nuclides with half-lives of 29 and 30 years respectively. The long delayed descent of global fallout does not therefore effectively reduce their potency. When they do descend, they are trapped in the

---

[24] See WHO Report, *op. cit.*, Ann. 7.

[25] *Ibid.*, p. 165.

qui lui incombe en vertu de sa Constitution, elle doit savoir quelles sont les obligations réciproques des Etats découlant de cette même Constitution. Je ne saurais admettre que l'OMS puisse se voir refuser des précisions aussi essentielles — et plus encore le droit de les demander.

Il est difficile de prétendre que l'OMS n'a rien à voir dans cette affaire. Pour ma part, je lui reprocherais plutôt de manquer au sens de ses responsabilités si elle se désintéresserait de la question.

De fait, et très logiquement, elle se préoccupe depuis des années du problème et la démarche qui l'a amenée à demander à la Cour un avis sur les aspects juridiques n'est qu'un élément — un élément indispensable — d'un effort de réflexion plus vaste sur la manière de s'acquitter de cette partie de sa mission. Rien dans le dossier soumis à la Cour n'indique qu'une protestation ait jamais été émise au sujet des enquêtes relatives aux armes nucléaires que l'OMS mène depuis 1966.

Un rapprochement peut ici être fait avec les armes chimiques et bactériologiques dont l'OMS a préconisé l'interdiction «à titre de mesure indispensable au succès des efforts déployés en faveur de la santé humaine» (rés. 23.53 de l'Assemblée mondiale de la Santé, adoptée en 1970). Nul ne s'est élevé à cette occasion contre une prétendue «intrusion» dans le domaine de la réglementation proprement dite. La démarche faite auprès de la Cour reflète non pas un souci de réglementation mais un désir d'information. Si l'OMS n'a pas été considérée comme transgressant les limites de sa sphère de compétence lorsqu'elle a demandé l'*interdiction* même des armes chimiques et bactériologiques, on voit mal comment elle pourrait être accusée d'une telle transgression quand elle se borne à *demander des précisions* au sujet des armes nucléaires.

3. Effets à moyen terme et à long terme sur la santé

Les conclusions ci-dessus, qui découlent d'une étude des effets à court terme, sont corroborées par l'analyse des effets à moyen terme et à long terme[24].

Le plus grand risque, nous dit-on, provient de l'iode-131, qui pénètre dans l'organisme principalement par l'intermédiaire du lait de vache. La rapidité avec laquelle l'iode-131 passe de la bombe à l'atmosphère, puis à l'herbe, à l'animal, à son lait et finalement à l'être humain est surprenante et on a détecté des concentrations élevées de cet élément à des milliers de kilomètres du théâtre d'essais nucléaires. L'iode radioactif se concentre dans la glande thyroïde, en détruisant le tissu et provoquant, après une période de latence, un cancer de la thyroïde[25].

La période de l'iode-131 n'est que de huit jours mais le strontium-90 et le cesium-137 sont des nucléides qui ont des périodes de vingt-neuf et trente ans respectivement. La lenteur avec laquelle redescendent les retombées à l'échelle mondiale ne réduit donc pas appréciablement

---

[24] Voir le rapport de l'OMS, *op. cit.*, annexe 7.

[25] *Ibid.*, 165.

superficial layers of the soil. They are taken up from there by plants which are eaten by animals. Through vegetables and meats, they are ingested by humans, both elements increasing the incidence of cancers. Once ingested, there is no rapid means of ridding the body of these carcinogenic elements[26].

Strontium mimics calcium in the body and is deposited in bones and teeth, thus placing its radiation close to the highly sensitive bone marrow. Caesium accumulates in cells in close juxtaposition to nuclear DNA[27].

Ionizing radiation impairs the function of the immune system, and virtually all elements of the immune system are affected by irradiation. Hard ultraviolet radiation also has an immuno-suppressive effect.

The long-term effects add to the pressure on WHO to turn its attention to prevention and planning to minimize human suffering[28], even if no cure is possible.

The long-term effects range from after-effects of the injuries sustained to long-term effects of radiation exposure, and health problems resulting from the disruption and destruction of health services. They are conveniently summarized in the Report by the Director-General of WHO to the Forty-sixth World Health Assembly (doc. A46/30 of 26 April 1993). Survivors of nuclear explosions will be confronted with protracted non-healing wounds, suppurating extensive burns, skin infestations, gastrointestinal infections, and psychic trauma (*ibid.*, para. 20).

A recognized consequence of radiation overexposure is the suppression of the body's immune system. Ionizing radiation, according to this Report, reduces the helper T-lymphocytes and increases the suppressor T-lymphocytes, thus increasing the victims' vulnerability to infection and cancers (*ibid.*, para. 21).

Survivors of the nuclear explosion and the populations of contaminated areas will be at risk of cancer induction and genetic damage, the risk varying with the dose received (*ibid.*, para. 23)[29].

---

[26] WHO Report, *op. cit.*, pp. 165-166.

[27] *Ibid.*, p. 165.

[28] On the long-term effects, see also Z. Dienstbier, "Long-Term Medical Effects of Nuclear War", in *IPPNW Congress Proceedings*, *op. cit.*, pp. 130 ff.

[29] At an exposure of 1 Gray whole body irradiation, there will be an estimated lifetime risk of mortality from all forms of cancer in the range of 4 per cent to 11 per cent of survivors. A Gray is the "International System unit of absorbed dose, equal to the energy imparted by ionizing radiation to a mass of matter corresponding to 1 joule per kilogram" (*McGraw-Hill Dictionary of Scientific and Technical Terms*, 2nd ed., p. 696).

l'activité des nucléides en question. Lorsqu'ils se déposent, ils sont emprisonnés dans les couches superficielles du sol où ils sont absorbés par les végétaux dont se nourrissent les animaux. Ils sont ingérés par l'homme quand il consomme des légumes ou de la viande contaminée et contribuent à l'augmentation de l'incidence du cancer. Il n'existe aucun moyen rapide de débarrasser l'organisme de ces éléments carcinogènes une fois qu'ils ont été ingérés[26].

Le strontium se comporte comme le calcium dans l'organisme où il s'accumule dans les os et les dents, de telle sorte qu'une source d'irradiation se trouve à proximité de la moelle osseuse qui est particulièrement sensible. Le césium s'accumule dans les cellules, à proximité immédiate de l'ADN du noyau cellulaire[27].

Les radiations ionisantes ont des effets néfastes sur le système immunitaire, dont pratiquement tous les éléments sont sensibles à l'irradiation. Les rayonnements ultraviolets «durs» ont également des effets destructeurs sur le système immunitaire.

Les effets à long terme font à l'OMS un devoir plus impérieux encore de veiller à la prévention et à la planification afin de réduire au minimum les souffrances humaines[28], même là où il n'y a pas de guérison possible.

Parmi les effets à long terme, on peut citer aussi bien les séquelles des blessures subies lors de l'explosion que les effets à long terme de l'exposition au rayonnement et les problèmes de santé provoqués par la désorganisation et la destruction des services de soins. Ces effets sont bien résumés dans le rapport du Directeur général de l'OMS à la quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé (doc. A46/30 du 26 avril 1993). Ceux qui survivraient aux explosions nucléaires auraient encore à souffrir de plaies persistantes, de brûlures étendues et suppurantes, d'infections de la peau, d'infections gastro-intestinales et de traumatismes psychiques (*ibid.*, par. 20).

On sait que la surexposition aux rayonnements entraîne l'effondrement du système immunitaire de l'organisme. Les rayonnements ionisants, selon le rapport susmentionné, réduisent la population des lymphocytes-T auxiliaires et augmentent celle des lymphocytes-T suppresseurs, ce qui accroît la vulnérabilité des victimes aux infections et aux cancers (*ibid.*, par. 21).

Ceux qui survivront à une explosion nucléaire et les populations des zones contaminées seront menacés de cancer et de lésions génétiques, le risque dépendant de la dose de rayonnement reçue (*ibid.*, par. 23)[29].

---

[26] Rapport de l'OMS, *op. cit.*, p. 175-176.

[27] *Ibid.*, p.176.

[28] Sur les effets à long terme, voir aussi Z. Dienstbier, «Long-Term Medical Effects of Nuclear War», dans les *Actes du congrès de l'IPPNW*, *op. cit.*, p. 130 et suiv.

[29] On estime qu'en cas d'irradiation corporelle totale par absorption d'une dose de 1 Gy, quatre à onze pour cent des survivants seraient, tout au long de leur vie, menacés de mourir d'une forme quelconque de cancer. Le Gy est «l'unité SI de dose absorbée; elle est égale à l'énergie communiquée par l'irradiation ionisante à une masse de matière sur la base d'un joule par kilogramme» (*McGraw-Hill Dictionary of Scientific and Technical Terms*, 2ᵉ éd., p. 696).

Exposure to plutonium alpha particles produces chromosomal instability which can be transmitted to progeny, thus causing cancer in future generations (doc. A46/30 of 26 April 1993, para. 24). Also the effects of internal exposure from the inhalation or ingestion of radioactive materials is much greater than was originally thought (*ibid.*).

Further, with special reference to public health and sanitary facilities, it was pointed out that a nuclear explosion would destroy these, thus opening the way for the spread of disease. Water supplies would be contaminated not only by radioactivity, but also by pathogenic bacteria and viruses. Sewage treatment and waste disposal facilities would have almost completely disappeared (*ibid.*, para. 29).

In addition:

> "Great numbers of putrefying human bodies and animal carcasses as well as untreated waste and sewage would provide easy breeding ground for flies and other insects. Diseases like salmonellosis, shigellosis, infectious hepatitis, amoebic dysentery, malaria, typhus, streptococcal and staphylococcal infections, respiratory infections and tuberculosis would occur in epidemic form over vast areas." (*Ibid.*, para. 30.)

These are areas *par excellence* of WHO's constitutional concern and medical expertise.

Long-term effects on health through the disruption of the food supply on a regional or a global scale, resulting from environmental damage, is another important factor, impairing health and lowering resistance to disease. A multiple nuclear exchange could result in a nuclear winter, causing famine situations on a global scale.

4. *The Appearance of Devastating Epidemics*

The various glands and organs of the body that provide natural immunity against infection are, according to the writings on this topic, particularly sensitive to radiation. "When combined with social disintegration, this would invite the rapid spread of communicable diseases in unusually severe forms."[30]

Diseases such as plague, smallpox, cholera and typhoid fever, now largely relegated to the history books, which have been kept at bay by nutrition, sanitation and immunization programmes would reappear.

---

[30] Abrams and Von Kaenel, "Medical Problems of Survivors of Nuclear War: Infection and the Spread of Communicable Disease", *New England Journal of Medicine*, 1981, Vol. 305, p. 1226, cited in Bates, "The Medical and Ecological Effects of Nuclear War", *op. cit.*, p. 726.

L'exposition au rayonnement alpha du plutonium engendre une instabilité chromosomique qui peut se transmettre à la descendance et provoquer l'apparition de cancers dans les générations suivantes (doc. A46/30 du 26 avril 1993, par. 24). En outre, les effets de l'irradiation interne résultant de l'inhalation ou de l'ingestion de matériaux radioactifs sont plus importants qu'on ne le pensait à l'origine (*ibid.*)

Il est également à noter que les établissements de santé publique et les centres de soins seraient détruits par une explosion nucléaire, la porte étant ainsi ouverte à la propagation des maladies. Les sources d'approvisionnement en eau seraient contaminées non seulement par la radioactivité, mais aussi par des bactéries pathogènes et par des virus. Les installations de traitement des eaux usées et d'élimination des déchets seraient presque totalement détruites (*ibid.*, par. 29).

Par surcroît:

> «La présence d'un grand nombre de cadavres d'hommes et d'animaux en putréfaction ainsi que l'accumulation des déchets non traités et des eaux usées favoriseraient la prolifération des mouches et autres insectes. Des maladies comme la salmonellose et la shigellose, l'hépatite infectieuse, la dysenterie amibienne, le paludisme, le typhus, les infections à streptocoque et à staphylocoque, les infections respiratoires et la tuberculose prendraient des proportions épidémiques dans de vastes régions.» (*Ibid.*, par. 30.)

Tout cela relève par excellence de la mission constitutionnelle et des compétences médicales de l'OMS.

Non moins importants sont les effets à long terme sur la santé de la désorganisation, consécutive aux atteintes à l'environnement, de l'approvisionnement en produits alimentaires à l'échelon régional ou mondial, qui aboutit à une dégradation de la santé et à une diminution de la résistance à la maladie. Un échange nucléaire multiple pourrait aboutir à un hiver nucléaire qui causerait une famine mondiale.

4. L'apparition d'épidémies dévastatrices

Les glandes et organes du corps qui assurent une immunité naturelle contre l'infection sont, selon les auteurs qui ont écrit sur la question, particulièrement sensibles aux radiations. «De ce fait, et compte tenu de la désintégration sociale, les maladies contagieuses se propageraient rapidement sous des formes particulièrement graves.»[30]

On assisterait au retour de maladies telles que la peste, la variole, le choléra et la fièvre typhoïde, aujourd'hui largement disparues, dont l'humanité est protégée par une bonne alimentation, l'hygiène et des pro-

---

[30] Abrams et Von Kaenel, «Medical Problems of Survivors of Nuclear War: Infection and the Spread of Communicable Disease» *New England Journal of Medicine*, 1981, vol. 305, p. 1226, cité dans Bates, «The Medical and Ecological Effects of Nuclear War», *op. cit.*, p. 726.

Nuclear war would compromise those defences severely[31], and in addition would lower the body's organic and glandular resistance to them.

The World Health Report 1996, issued by WHO on 20 May 1996, warns that there is currently a devastating upsurge in infectious diseases caused *inter alia* by the weakening of people's immune systems[32]. The Report warns that, "We are standing on the brink of a global crisis in infectious diseases", with 17 million deaths every year. Up to half of the 5.72 billion people on earth are at risk of many endemic diseases — old diseases such as tuberculosis and malaria which are resurgent, and deadly new diseases such as ebola, for which no cure is known. Diarrhoeal diseases such as cholera, typhoid and dysentery, caused by contaminated water or food kill millions every year. If this is so in the comparatively organized societies of today, the danger of uncontrollable epidemics after the social disintegration, the breakdown of sanitation systems, especially in cities, and the weakening of the immune system caused by nuclear war must be self-evident, and must surely be an important constitutional concern of WHO.

5. The Relevance of the Medical Material Placed before the Court

This brief summary of the material placed before the Court demonstrates:

(*a*) the futility of awaiting a nuclear catastrophe to move into action in relation to medical services;

(*b*) the incurability of most of the medical afflictions resulting from the bomb;

(*c*) the prospect of worldwide famine in the event of nuclear war, with its resultant disastrous effect on human health;

(*d*) the need to plan in advance for rapid emergency services and supplies in such an eventuality;

(*e*) the need to plan in advance for public education, medical research, medical education;

(*f*) the need to understand what precisely are the obligations of States under international law in relation to the health effects of use of nuclear weapons;

---

[31] Bates, *op. cit.*

[32] Reported in *International Herald Tribune*, 21 May 1996, p. 10, and *The Guardian Weekly*, 26 May 1996. According to the Report, "In the contest for supremacy the microbes are sprinting ahead."

grammes d'immunisation. La guerre nucléaire porterait un coup grave à cette barrière protectrice[31] et affaiblirait en outre la résistance organique et glandulaire du corps aux maladies en question.

Le rapport sur la santé mondiale de 1996, publié par l'OMS le 20 mai 1996, met en garde contre une inquiétante recrudescence des maladies infectieuses due notamment à l'affaiblissement des systèmes immunitaires de la population[32]. Le rapport souligne que «nous sommes au bord d'une crise mondiale en matière de maladies infectieuses», avec dix-sept millions de morts par an. Sur les 5,72 milliards d'individus vivant sur la planète, jusqu'à cinquante pour cent risqueront de contracter une foule de maladies endémiques — maladies anciennes comme la tuberculose et le paludisme qui font une réapparition ou maladies nouvelles à issue fatale comme l'ebola qui est pour le moment inguérissable. Les maladies diarrhéiques — choléra, typhoïde et dysenterie — qui sont causées par l'eau ou les aliments contaminés tuent des millions de personnes chaque année. Si telle est la situation dans les sociétés relativement organisées d'aujourd'hui, il est évidemment fort à craindre que ne se déclarent des épidémies impossibles à maîtriser dans le contexte de désintégration sociale, de désagrégation des systèmes d'assainissement, notamment dans les villes, et d'affaiblissement du système immunitaire engendré par la guerre nucléaire. L'OMS a nécessairement là un important rôle constitutionnel à jouer.

5. La pertinence du dossier médical soumis à la Cour

Ce bref résumé du dossier médical soumis à la Cour montre:

a) qu'il n'est pas sérieux d'attendre qu'une catastrophe nucléaire se produise pour prendre des initiatives en matière de services médicaux;
b) que la plupart des atteintes à la santé dues à la bombe sont incurables;
c) qu'une famine à l'échelle planétaire, avec son cortège de conséquences désastreuses pour la santé humaine, est à redouter dans l'éventualité d'une guerre nucléaire;
d) qu'il est nécessaire de faire des plans à l'avance pour que services de premiers secours et fournitures soient rapidement disponibles dans une telle éventualité;
e) qu'il est nécessaire de faire des plans à l'avance en vue de l'éducation du public, de la recherche médicale et de l'enseignement médical;
f) qu'il faut savoir quelles sont exactement les obligations des Etats au regard du droit international s'agissant des effets sur la santé de l'emploi des armes nucléaires;

---

[31] Bates, *op. cit.*

[32] Information diffusée par l'*International Herald Tribune* du 21 mai 1996, p. 10, et *The Guardian Weekly* du 26 mai 1996. Selon le rapport, «dans cette course à la suprématie, les microbes ont une avance considérable».

(*g*) the need to understand what precisely are the obligations of States under international law in relation to the environmental effects of use of nuclear weapons;
(*h*) the need to understand what precisely are the obligations of States under the WHO Constitution in relation to the use of nuclear weapons;
(*i*) the deep constitutional concerns of WHO with the medical consequences of nuclear war.

The relevance of the medical material placed before the Court can be more pointedly illustrated by taking just one effect — the cancer-inducing qualities of the bomb, for the nuclear weapon can well be described as the greatest cancer-inducing instrumentality yet devised. The legality of cancer-inducing agencies, whatever their scale, are already concerns of WHO. Thus the legality of the sale of a drug that increases the risk of cancer, for example cervical or womb cancer, is clearly a matter that concerns WHO, for it would have to adopt different strategies to deal with the problem depending on whether the drug is legal (and thus freely available) or illegal (and thus less likely to be freely available).

It may be argued that the legality of the nuclear weapon is different from the legality of a drug, in that the weapon will in any event be used by those who desire to use it, irrespective of legality. However, this is a difference with which this Court cannot concern itself, as the Court operates on the assumption of a community ruled by law, and can only act on the assumption that member States of that community will abide by that law. If a particular weapon is a legal weapon of war, it stands on a very different footing from a weapon whose use is banned by law, and WHO is entitled to know in which category the weapon falls.

It is thus difficult to see a logical distinction between WHO's concern with the legality of a cancer-inducing drug and the legality of a cancer-inducing weapon. If the first concern is legitimate — which no one would doubt — it is difficult to see how the other is not. The concern of other organs of the United Nations with the political aspects of the problem cannot negative or override WHO's concern with the medical aspects of the same problem.

This background of medical information reveals numerous areas of obvious concern to WHO in the discharge of its constitutional responsibilities. It also provides the essential factual background to the various applicable principles of international law — particularly of international humanitarian law. If humanitarian concerns are the criterion which triggers into action the principles of humanitarian law, it must be self-evident that the preceding resumé of the medical effects of nuclear war must activate those principles and bring them into play.

g) qu'il faut savoir quelles sont exactement les obligations des Etats au regard du droit international s'agissant des effets de l'emploi des armes nucléaires sur l'environnement;

h) qu'il faut savoir quelles sont exactement les obligations des Etats au regard de la Constitution de l'OMS s'agissant de l'emploi des armes nucléaires;

i) que l'OMS est vitalement intéressée, en vertu de sa Constitution, aux conséquences médicales d'une guerre nucléaire.

On peut mettre en lumière de façon plus frappante la pertinence du dossier médical en évoquant une conséquence particulière, à savoir l'effet cancérigène de la bombe, car l'arme nucléaire peut indubitablement être décrite comme l'invention la plus cancérigène de tous les temps. La question de la licéité des agents cancérigènes, à quelque échelle qu'ils opèrent, entre déjà dans le champ des préoccupations de l'OMS. C'est ainsi que la licéité de la commercialisation d'un médicament augmentant le risque de cancer du col ou de l'utérus, par exemple, est une question qui regarde évidemment l'OMS puisqu'elle devra adopter des stratégies différentes selon que le médicament est licite (et donc accessible à tous) ou illicite (et donc d'un accès probablement plus difficile).

D'aucuns contesteront le parallèle ainsi établi entre le problème de la licéité des armes nucléaires et celui de la licéité d'un médicament en faisant valoir que, licite ou non, l'arme sera utilisée par ceux qui désirent l'employer. Mais c'est là une distinction que ne saurait faire la Cour dont l'action présuppose une collectivité régie par la règle de droit et constituée d'Etats résolus à respecter la règle du droit. Une arme de guerre licite diffère grandement dans son statut d'une arme dont l'utilisation est bannie par le droit et l'OMS est en droit de savoir à quelle catégorie appartient telle ou telle arme.

On ne voit donc guère comment distinguer logiquement entre l'intérêt que l'OMS porte à la licéité d'un médicament cancérigène et celui qu'elle porte à la licéité d'une arme à effets cancérigènes. Si son attitude est légitime dans le premier cas — et nul ne doute qu'elle le soit — pourquoi ne le serait-elle pas dans le second? Le rôle que d'autres organes des Nations Unies sont appelés à jouer touchant les facettes politiques du problème ne saurait déposséder l'OMS de son rôle à l'égard des facettes médicales de ce même problème.

Cet aperçu de la réalité médicale met en évidence de nombreux aspects qui intéressent manifestement l'OMS dans l'accomplissement de sa mission constitutionnelle. Il fournit en outre les grandes lignes du cadre factuel où replacer les divers principes pertinents du droit international — et notamment du droit international humanitaire. Si les préoccupations humanitaires sont le facteur dont dépend l'entrée en action des principes du droit humanitaire, il ressort à l'évidence du résumé qui précède des effets de la guerre nucléaire sur la santé que ces principes ont un rôle à jouer dans le présent contexte.

6. *The Experience of Hiroshima and Nagasaki*

As is well known, even a comparatively minor catastrophe such as Chernobyl imposes on domestic health services a burden greater than they can bear. There would be no other entity to which a nation stricken by a nuclear attack could turn, for its medical services, however rich the country, would be virtually non-existent. Even a comparatively "small" nuclear attack such as occurred in Hiroshima and Nagasaki crippled and destroyed the health services of a well-organized nation. As Dr. Henry Kissinger observed in his work on *Nuclear Weapons and Foreign Policy*:

> "Under normal conditions, a hospital requires five persons to care for one patient. It has been estimated that at Nagasaki, under the most primitive medical conditions, each survivor required two persons to care for him. The whole surviving population of an affected area would therefore either be injured or engaged in caring for the injured.
>
> Even then, adequate medical assistance for the injured will be impossible, for most hospitals and most medical personnel are themselves within the target area."[33]

One has only to peruse medical accounts of the aftermath of Hiroshima and Nagasaki to understand how futile medical services can be *after* the nuclear event, especially if they are caught unprepared. *Hiroshima Diary: The Journal of a Japanese Physician August 6-September 30, 1945*, by Michihiko Hachiya, M.D.[34], is one such.

The multitude of descriptions available on the position of a society which has been the victim of a nuclear attack heavily underscore this aspect of the breakdown of all health services, in which we have the grotesque situation of human beings with shreds of flesh hanging upon them, their eyeballs melted away, and their senses dazed by blast and radiation, wandering around in their thousands in search of assistance, and helpless in the midst of a prevailing despair[35]. Such scenes, the sad realities of the aftermath of a "small" nuclear attack, are amply documented as having occurred in Hiroshima and Nagasaki. They will occur again whenever and wherever nuclear weapons are used. They are the health administrator's worst nightmare, and any institution concerned with world health needs to know whether the only agency capable of causing such a

---

[33] 1957, p. 70

[34] University of North Carolina Press, 1955.

[35] Here is a quote from *Hiroshima Diary*:

> "And they had no faces! Their eyes, noses and mouths had been burned away, and it looked like their ears had been melted off. It was hard to tell front from back. One soldier, whose features had been destroyed and was left with his white teeth sticking out, asked me for some water and I didn't have any. I clasped my hands and prayed for him. He didn't say anything more. His plea for water must have been his last words." (P. 15.)

6. *L'expérience d'Hiroshima et de Nagasaki*

Comme chacun sait, même une catastrophe de relativement faible envergure comme celle de Tchernobyl impose aux services de santé nationaux une charge qui dépasse leur capacité. Une nation victime d'une attaque nucléaire serait sans recours car, si riche soit-elle, ses services médicaux seraient pratiquement anéantis. Une attaque nucléaire d'une portée comparativement modeste, comme celle d'Hiroshima ou de Nagasaki, a suffi à paralyser et à détruire les services de santé d'un pays bien organisé. Comme l'a souligné Henry Kissinger dans son ouvrage intitulé *Nuclear Weapons and Foreign Policy*:

> «En temps normal, un hôpital doit affecter cinq personnes au service d'un seul malade. On a calculé qu'à Nagasaki il fallait, avec le niveau de soins médicaux le plus rudimentaire, deux personnes pour veiller sur chaque survivant. Les habitants d'une zone touchée seraient tous soit blessés soit occupés à soigner des blessés.
>
> De toute façon, il sera impossible de dispenser aux blessés les soins médicaux voulus, car la plupart des hôpitaux et la grande majorité du personnel médical se trouveront eux-mêmes dans la zone visée.»[33]

Il suffit de se reporter à ce qu'ont écrit des médecins après Hiroshima et Nagasaki pour mesurer à quel point les services médicaux peuvent se révéler inadéquats *après* un épisode nucléaire, surtout s'ils sont pris par surprise. On peut évoquer ici le récit du docteur Michihiko Hachiya, intitulé *Hiroshima Diary: The Journal of a Japanese Physician, August 6-September 30, 1945*[34].

Les innombrables documents que nous possédons sur l'état dans lequel une attaque nucléaire laisse la société qui en est victime insistent tous sur la désintégration de l'ensemble des services de santé, débouchant sur le spectacle affligeant d'êtres humains errant par milliers, la chair en lambeaux, les prunelles désagrégées et les sens paralysés par le souffle et les radiations, cherchant une aide et n'en trouvant aucune au milieu de la désolation générale[35]. Ce genre de scène, triste séquelle d'une attaque nucléaire «de portée modeste», Hiroshima et Nagasaki en ont été témoins, de nombreux documents en font foi. On peut en escompter la répétition partout où seront utilisées des armes nucléaires. C'est là un cauchemar pour ceux qui ont la responsabilité de la santé publique et toute institution s'occupant de la santé à l'échelle mondiale a besoin de savoir si le

---

[33] 1957, p. 70.

[34] University of California Press, 1955.

[35] Voici un extrait de ce récit:

> «Et ils n'avaient plus de visage. Leurs yeux, leur nez et leur bouche avaient été calcinés et on aurait dit que leurs oreilles avaient fondu. Il était difficile de distinguer la face antérieure de la face postérieure de leur corps. Un soldat dont ne restaient du visage que les dents qui saillaient me demanda de l'eau mais je n'en avais pas. Je joignis les mains et priai pour lui. Il ne parla plus. Ses derniers mots avaient sans doute été pour demander de l'eau.» (P. 15.)

scenario stands within or without the international legal system, and whether therefore it is permitted or banned.

III. MATTERS RELATING TO WHO'S COMPETENCE

1. *The Objections to WHO's Competence*

Of the 189 member States of WHO as at 19 May 1994, only nine have raised objections before this Court on grounds that WHO does not have the competence to make this request, namely, Australia, Finland, France, Germany, Italy, Netherlands, Russia, the United Kingdom and the United States. It will be noted that one nuclear power, China, is not among those who have objected to WHO's competence.

The objections to WHO's competence centre around two broad propositions:

(a) that the *legality* of the use of nuclear weapons is not a matter for WHO, whose competence is limited to the *effect* of nuclear weapons on human health and environment; and

(b) that WHO has no special interest in the matter and a recognition of its competence would, in effect, expand the scope of its activities.

Thus France has urged before the Court that:

> "WHO has no more competence to put this question than it would have, itself, to declare that the use of a particular kind of weapon was unlawful or to rule on the international legality of a particular conflict; it has not the slightest competence in this area." (CR 95/23, p. 56.)

France has submitted further that WHO's action "seems nothing less than an abuse of the Court's advisory functions and, to say the least, a somewhat alarming trend" (*ibid.*, pp. 56-57).

With their deep implications, both for the advisory jurisdiction of the Court and for the scope of the legitimate activities of specialized agencies, such submissions need careful consideration.

WHO has no means at its disposal to prevent nuclear war and in no way does its enquiry amount to any act of intermeddling in the causes of nuclear war. It only seeks information and that information could well be relevant in drawing attention to the need to prevent nuclear war. Alternatively, on the supposition that there is room for medical action after a nuclear attack, it is relevant to its state of preparedness. As already noted, even if an entire nation should be destroyed, medical services would be urgently required by neighbouring States. Relevant to its duties in this situation are Article 2 *(d)* and *(e)* of the WHO Constitution which cast upon WHO the express duty of furnishing aid in emergencies and providing health services and facilities to special groups.

seul agent capable d'engendrer de telles conséquences a ou n'a pas sa place dans l'ordre juridique international et est donc permis ou banni.

III. QUESTIONS RELATIVES À LA COMPÉTENCE DE L'OMS

1. Les objections à la compétence de l'OMS

Sur les cent quatre-vingt-neuf Etats qui étaient membres de l'OMS au 19 mai 1994, neuf seulement ont soutenu devant la Cour que l'OMS n'avait pas compétence pour présenter sa demande, à savoir l'Allemagne, l'Australie, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et le Royaume-Uni. On notera qu'une puissance nucléaire, la Chine, ne figure pas au nombre des pays qui ont contesté la compétence de l'OMS.

A l'encontre de la compétence de l'OMS, deux arguments principaux ont été avancés:

a) la question de la *licéité* de l'emploi des armes nucléaires n'est pas du ressort de l'OMS, dont la compétence est limitée aux *effets* des armes nucléaires sur la santé humaine et l'environnement;

b) l'OMS n'a pas d'intérêt spécial en la matière et reconnaître sa compétence reviendrait en fait à élargir le champ de ses activités.

Ainsi, la France a soutenu devant la Cour que:

> «L'OMS n'a pas davantage compétence pour poser la question qu'elle n'en aurait elle-même pour déclarer illicite l'utilisation de tel ou tel type d'armes ou pour se prononcer sur la conformité au droit international de tel ou tel conflit; elle n'a, dans ce domaine, pas la moindre compétence.» (CR 95/23, p. 56.)

La France a en outre déclaré voir dans la démarche de l'OMS «un véritable détournement des fonctions consultatives de la Cour et, pour tout dire, une dérive assez préoccupante» (*ibid.*, p. 56-57).

Etant lourds de conséquences, tant pour la compétence consultative de la Cour qu'en ce qui concerne la délimitation du champ légitime d'activité des institutions spécialisées, ces arguments méritent d'être soigneusement examinés.

L'OMS ne dispose d'aucun moyen pour prévenir une guerre nucléaire et, en posant sa question, elle ne se mêle en aucune manière des causes d'une guerre nucléaire. Elle demande simplement des précisions. Ces précisions peuvent avoir pour effet d'appeler l'attention sur la nécessité de prévenir une guerre nucléaire. Mais, d'un autre côté, à supposer que quelque chose puisse être fait sur le plan médical après une attaque nucléaire, elles pourraient être utiles à l'OMS aux fins des préparatifs nécessaires. J'ai déjà souligné que, même dans l'hypothèse où un pays entier serait détruit, il y aurait un besoin urgent de services médicaux dans des Etats voisins. Les obligations de l'OMS en pareil cas se définiraient par référence aux alinéas *d)* et *e)* de l'article 2 de sa Constitution, qui lui enjoignent expressément de prêter assistance dans les situations d'urgence et de fournir des services et dispositifs médicaux aux groupes spéciaux.

It is therefore a mistake to read into WHO's enquiry an attempt at dabbling in the political question of prevention of nuclear war. It keeps well within its mandate in seeking information which it considers necessary for discharging its constitutional obligation of preparation to render assistance in the event of nuclear war. Here again the analogy of bacteriological or chemical warfare comes to mind. If these are legitimate weapons of war, WHO's state of readiness to cope with the medical problems they raise must surely be different from the situation where the law of nations accepts that they are illegal and should not be used in any circumstances.

2. The Importance of the Enquiry Relating to WHO's Constitution

Elsewhere in its jurisprudence, this Court has stressed the importance of rendering an opinion to a specialized agency when it relates to that agency's Constitution and, indeed, it has made this observation in relation to the constitution of WHO itself (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, I.C.J. Reports 1980*, p. 87. See p. 108, *supra*.)

As the Court has observed in its reply to the General Assembly's request for an opinion on the legality of nuclear weapons:

> "Whatever its political aspects, the Court cannot refuse to admit the legal character of a question which invites it to discharge an essentially judicial task, namely, an assessment of the legality of the possible conduct of States with regard to the obligations imposed upon them by international law." (*I.C.J. Reports 1996*, p. 234, para. 13.)

This principle assumes particular importance in regard to a request for interpretation of an organ's Constitution, for not only is that manifestly a question of law, but it is one of the most practical forms of assistance the Court can give to the members of the United Nations family of organizations. It is a question anchored to the law and, at the same time, lying at the heart of an organization's work. In short, it is the sort of question which in my view the Court would be under a special obligation to address.

With much respect, I must therefore disagree with the Court's conclusion that "WHO is not empowered to seek an opinion on the interpretation of its Constitution in relation to matters outside the scope of its functions" (Advisory Opinion, para. 28). The finding that the matter is "outside the scope of its functions" is itself an interpretation of WHO's Constitution and, in reaching this conclusion, the Court is in effect interpreting WHO's Constitution in response to WHO's request. I find it difficult also to accept that an organ of the United Nations, empowered to

C'est donc une erreur de voir dans la démarche de l'OMS une manœuvre pour s'immiscer dans la problématique de la prévention de la guerre nucléaire. L'OMS s'en tient strictement à son mandat en sollicitant les précisions dont elle estime avoir besoin pour s'acquitter de son obligation constitutionnelle de se préparer à prêter assistance en cas de guerre nucléaire. Là encore, le parallèle avec la guerre bactériologique ou chimique vient à l'esprit. La stratégie qu'adopte l'OMS pour se préparer à faire face aux problèmes médicaux qui découlent de ce type de guerre est nécessairement différente selon que les armes employées sont considérées comme licites et reconnues par le droit international ou comme illicites et proscrites en toutes circonstances.

2. *L'importance de l'interrogation relative à la Constitution de l'OMS*

La Cour a, dans le passé, souligné combien il est important de donner un avis à une institution spécialisée lorsque est en cause l'acte constitutif de cette institution et elle l'a d'ailleurs fait à propos de la Constitution de l'OMS elle-même (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, C.I.J. Recueil 1980*, p. 87. Voir ci-dessus, p. 108).

Comme l'a observé la Cour dans la réponse qu'elle a donnée à la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale sur la licéité des armes nucléaires:

> «Quels que soient les aspects politiques de la question posée, la Cour ne saurait refuser un caractère juridique à une question qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'appréciation de la licéité de la conduite éventuelle d'Etats au regard des obligations que le droit international leur impose.» (*C.I.J. Recueil 1996*, p. 234, par. 13.)

Il est d'autant plus important de respecter ce principe dans le cas d'une demande d'interprétation de l'acte constitutif d'un organe que le caractère juridique de la question en jeu est indubitable et que, par surcroît, la Cour trouve là l'occasion de fournir aux entités qui composent le système des Nations Unies une assistance des plus concrètes. La question posée est en prise directe à la fois avec le droit et avec l'activité de l'Organisation. Bref, c'est le type de question qu'à mon avis la Cour est tenue d'examiner.

Je dois à mon grand regret me désolidariser de la conclusion de la Cour selon laquelle «l'OMS n'est pas habilitée à demander un avis portant sur l'interprétation de sa Constitution à l'égard de questions qui se situent en dehors du cadre de ses fonctions» (avis consultatif, par. 28). Dire que la question «se situe en dehors du cadre de ses fonctions» c'est déjà interpréter la Constitution de l'OMS et, en formulant cette conclusion, la Cour donne en fait une interprétation de la Constitution de l'OMS en réponse à la demande que cette dernière lui a adressée. J'ai également du

seek an advisory opinion on a question of law, has no competence to seek an interpretation of its own Constitution.

3. The Constitutional Functions of WHO

There are a number of constitutional functions of WHO which have a bearing on the question referred to the Court. Some of them have been referred to earlier in this opinion. Among these functions, which are specified in Article 2 of its Constitution, are the following, shown against the respective subsections of Article 2:

(1) to act as the directing and co-ordinating authority on international health work (Art. 2 *(a)*);
(2) to establish and maintain effective collaboration with the United Nations, specialized agencies, governmental health administrations, professional groups and such other organizations as may be deemed appropriate (Art. 2 *(b)*);
(3) to furnish appropriate technical assistance and, in emergencies, necessary aid upon the request or acceptance of Governments (Art. 2 *(d)*);
(4) to provide or assist in providing, upon the request of the United Nations, health services and facilities to special groups (Art. 2 *(e)*);
(5) to propose conventions, agreements and regulations, and make recommendations with respect to international health matters and to perform such duties as may be assigned thereby to the Organization and are consistent with its objective (Art. 2 *(k)*);
(6) to promote and conduct research in the field of health (Art. 2 *(n)*);
(7) to promote improved standards of teaching and training in the health, medical and related professions (Art. 2 *(o)*);
(8) to provide information, counsel and assistance in the field of health (Art. 2 *(q)*);
(9) to assist in developing an informed public opinion among all peoples on matters of health (Art 2 *(r)*);
(10) generally to take all necessary action to attain the objective of the Organization (Art. 2 *(v)*).

These will be referred to in the course of the ensuing discussion. It will be sufficient to draw attention at the present stage to the following areas relevant to nuclear weapons in which these constitutional provisions become pertinent:

(i) *Co-ordination of international health work (Art. 2* (a)*)*

WHO's obligations under Article 2 may be summarized in terms that: "WHO's first constitutional function is to act as the directing and co-

mal à admettre qu'un organe des Nations Unies habilité à solliciter un avis consultatif sur une question de droit n'ait pas compétence pour demander une interprétation de sa propre Constitution.

3. Les fonctions constitutionnelles de l'OMS

L'OMS a un certain nombre de fonctions qui ont un lien avec la question posée à la Cour, plusieurs ayant été évoquées plus haut dans la présente opinion. L'article 2 de sa Constitution mentionne en particulier les fonctions qui sont énumérées ci-après, avec indication de l'alinéa pertinent :

1) agir en tant qu'autorité directrice et coordinatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international (art. 2 *a)*);
2) établir et maintenir une collaboration effective avec les Nations Unies, les institutions spécialisées, les administrations gouvernementales de la santé, les groupes professionnels ainsi que telles autres organisations qui paraîtraient indiquées (art. 2 *b)*);
3) fournir l'assistance technique appropriée et, dans les cas d'urgence, l'aide nécessaire à la requête des gouvernements et sur leur acceptation (art. 2 *d)*);
4) fournir ou aider à fournir, à la requête des Nations Unies, des services sanitaires et des secours à des groupements spéciaux tels que les populations des territoires sous tutelle (art. 2 *e)*);
5) proposer des conventions, accords et règlements, faire des recommandations concernant les questions internationales de santé et exécuter telles tâches pouvant être assignées de ce fait à l'Organisation et répondant à son but (art. 2 *k)*);
6) stimuler et guider la recherche dans le domaine de la santé (art. 2 *n)*);
7) favoriser l'amélioration des normes de l'enseignement et celles de la formation du personnel sanitaire, médical et apparenté (art. 2 *o)*);
8) fournir toutes informations, donner tous conseils et toute assistance dans le domaine de la santé (art. 2 *q)*);
9) aider à former, parmi les peuples, une opinion publique éclairée en ce qui concerne la santé (art. 2 *r)*);
10) d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation (art. 2 *v)*).

Je reviendrai sur ces diverses fonctions dans la suite de la présente opinion. A ce stade, je me bornerai à appeler l'attention sur la façon dont jouent les dispositions constitutionnelles susmentionnées dans les secteurs d'activité où se pose la question des armes nucléaires.

i) *Coordination, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international (art.2* a)*)*

Les obligations de l'OMS aux termes de l'article 2 peuvent être résumées comme suit : « Aux termes de sa Constitution, la première fonction de

ordinating authority on international health work"[36]. Part of this task is stated to be to "devise strategies, principles and programmes to give effect to these policies".

WHO cannot act as the directing and co-ordinating authority on international health work if it has to act behind a veil of ignorance regarding the legality or otherwise of the greatest of man-made threats to human health.

Moreover this provision highlights the fact that WHO is concerned with "health work". The expression "health work" clearly refers, as already observed, not merely to the curative, but also to the preventive and planning aspects of health services, which are an integral part of modern medical services.

The consideration, already referred to, that planning for any contingency requires a knowledge of the legal structure within which a particular hazard takes place acquires even greater significance in a world where many violent conflicts are raging concurrently. The possibility is ever present of an escalation of any of these conflicts and, if the nuclear weapon is a legal weapon of war, any one of one of them could quite "legally" flare into a nuclear war.

(ii) *Collaboration with the United Nations, specialized agencies, etc. (Art. 2* (b)*)*

WHO is part of the United Nations system, dedicated to the aims and objectives of the United Nations. It is the agent *par excellence* for co-ordination with other specialized agencies and professional bodies in relation to the medical hazards of nuclear weapons. For example, the effects on crops and the world famine situation resulting from nuclear weapons constitute an obvious area for collaboration with organizations such as the Food and Agriculture Organization. Professional groups of doctors, worldwide, need to be alerted regarding the medical effects of nuclear weapons. WHO must liaise with medical organizations worldwide and share information with them, alert them to the medical dangers and promote readiness to deal with the medical hazards. It must currently do so in the dark, unaware whether these weapons are legal or not.

---

[36] A compendium of *United Nations Action in the Field of Human Rights*, 1988, p. 29, para. 234.

l'OMS est d'agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international. »[36] Entre dans le cadre de cette fonction le soin de «[mettre] au point des stratégies, des principes et des programmes pour donner effet aux politiques [retenues]».

L'OMS ne peut pas agir en tant qu'autorité directrice et coordinatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international si elle doit mener son action sans être renseignée sur le caractère — licite ou non — de la plus grave des menaces d'origine humaine à la santé de l'humanité.

La disposition considérée met d'autre part en lumière le fait que l'OMS s'intéresse aux travaux «dans le domaine de la santé». Cette expression vise évidemment, comme je l'ai déjà souligné, non seulement la fonction curative des services de santé mais aussi leur rôle de prévention et de planification qui fait partie intégrante de la mission d'un service médical moderne.

Comme je l'ai déjà souligné, il faut, pour établir des plans permettant de faire face aux situations imprévues, connaître le contexte juridique dans lequel s'inscrit telle ou telle activité dangereuse et cette considération revêt une importance particulière dans un monde où de nombreux affrontements violents font simultanément rage. Le risque d'une escalade de l'un de ces conflits ne peut jamais être écarté et si l'arme nucléaire est une arme de guerre licite, tel conflit pourrait, de façon tout à fait «licite», s'embraser en une guerre nucléaire.

ii) *Collaboration avec les Nations Unies, les institutions spécialisées, etc. (art. 2* b)*)*

L'OMS fait partie du système des Nations Unies, qui a pour vocation de faire triompher les buts et objectifs de celles-ci. Elle a un rôle de premier plan à jouer dans la coordination, avec les autres institutions spécialisées et les groupes professionnels, de l'action concernant les conséquences médicales négatives que comportent les armes nucléaires. Par exemple, les effets des armes nucléaires sur les récoltes et la famine mondiale qui en résulterait appellent de toute évidence une collaboration avec des institutions comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Les groupements professionnels de médecins dans le monde entier doivent être avertis des effets médicaux des armes nucléaires. L'OMS doit assurer la liaison avec les organisations médicales au plan mondial, leur communiquer des renseignements, leur signaler les dangers médicaux et les inciter à se préparer à faire face à des situations critiques sur le plan médical. Il lui faut pour le moment s'acquitter de toutes ces tâches sans savoir si les armes en cause sont licites ou non.

---

[36] Inventaire des *Activités de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme*, 1992, p. 30, par. 234.

(iii) *Emergencies* (*Art. 2* (d))

The inadequacy of national health services to cope with the after effects of a nuclear attack have already been discussed at some length. The practical situation that existed in Hiroshima and Nagasaki has also been described. Such realities, nowhere discussed in the Court's Opinion, make WHO the obvious authority for national Governments to turn to for assistance, in the emergency created by a nuclear attack. If the nuclear weapon is a legal weapon of war, the responsibility lies all the more heavily on WHO to plan for this. It would quite clearly be the only international authority to whom the stricken nation could turn for assistance. All this is consistent with WHO's responsibilities for promoting "the rationalization and mobilization of resources for health"[37].

WHO's constitutional mandate is to be ready with medical services needed for emergencies.

(iv) *Provision, upon the request of the United Nations, of health services and facilities to special groups* (*Art. 2* (e))

The radiation victims of a nuclear attack would be a special group within the meaning of this clause. People far from the source of the explosion — hundreds or thousands of miles away — will be affected. Non-belligerent States, far distant from the scene, will need assistance. WHO is the only organization they could turn to. The dire event of a nuclear attack, whatever the nation that is struck, would raise health problems of such proportions that WHO would be the only entity to which the United Nations itself could turn for special services. WHO cannot be unprepared for such an eventuality, especially if it is one which is permitted by the law.

(v) *To propose conventions, agreements and regulations* (*Art. 2* (k))

If the use of nuclear weapons is a legal form of warfare, WHO will need to take the initiative in relation to conventions, agreements and regulations regarding such matters as the exchange of knowledge and facilities relating to the treatment of radiation victims. Granted the impossibility of any one country being able by itself to treat all radiation victims, there will need to be a consideration of mutual medical assistance in the event of such a catastrophe. WHO's constitutional functions in regard to conventions, agreements and regulations then come into play. If an international medical convention is the best means for arranging emergency medical services to a country stricken by a nuclear attack, who but the World Health Organization could take the initiative in this?

---

[37] *Op. cit.* footnote 36, *supra.*

iii) *Cas d'urgence (art. 2 d))*

Qu'on ne puisse s'en remettre aux services nationaux de santé pour gérer les conséquences d'une attaque nucléaire, je l'ai déjà expliqué en détail. J'ai également décrit la situation de fait qui a existé à Hiroshima et à Nagasaki. Ces réalités, dont il n'est nulle part question dans l'avis de la Cour, font de l'OMS une source toute désignée d'assistance pour les gouvernements nationaux aux prises avec les circonstances de crise engendrées par une attaque nucléaire. Si l'arme nucléaire est une arme licite, l'OMS n'en est que plus impérieusement tenue de se préparer à jouer le rôle en question. Elle serait bien évidemment la seule instance internationale à laquelle la nation touchée pourrait demander de l'aide. Tout cela cadre parfaitement avec la mission de l'OMS d'encourager «la rationalisation et la mobilisation des ressources en faveur de la santé»[57].

Le mandat que l'OMS tient de sa Constitution est d'être prête à fournir les services médicaux requis dans les situations d'urgence.

iv) *Fourniture, à la requête des Nations Unies, de services sanitaires et de secours aux groupes spéciaux (art. 2 e))*

Les personnes irradiées au cours d'une attaque nucléaire constitueraient un groupe spécial au sens de la clause susmentionnée. Il y aura des victimes loin du théâtre de l'explosion — à des centaines ou à des milliers de kilomètres de là. Des Etats non belligérants dans un rayon très étendu auront besoin d'assistance. L'OMS est la seule institution vers laquelle ils pourront se tourner. Le cataclysme d'une attaque nucléaire susciterait, quel que soit le pays touché, des problèmes sanitaires d'une telle ampleur que l'OMS serait la seule entité à laquelle les Nations Unies pourraient s'adresser pour obtenir des services spéciaux. L'OMS ne peut se laisser surprendre par une telle éventualité, surtout si elle se situe dans le cadre de la légalité.

v) *Initiatives normatives (conventions, accords et règlements) (art. 2 k))*

Si l'emploi à la guerre d'armes nucléaires est licite, l'OMS devra prendre l'initiative de faire élaborer des conventions, accords et règlements sur des questions telles que l'échange de connaissances et de moyens en vue du traitement des victimes des radiations. Comme aucun pays ne sera en mesure de prendre seul en charge l'ensemble de ces victimes, il faudra envisager une assistance médicale mutuelle au cas où la catastrophe se produirait. Les responsabilités constitutionnelles de l'OMS en matière de conventions, d'accords et de règlements entrent alors en jeu. Si une convention médicale internationale offre le meilleur moyen de fournir les secours médicaux d'urgence à un pays touché par une attaque nucléaire, à quelle institution sinon à l'OMS appartient-il d'en prendre l'initiative?

---

[57] *Op. cit.* ci-dessus note 36.

(vi) *Research (Art 2* (n)*)*

In the words of the United Nations study already cited:

> "The Organization brings together the world's experts in health matters and serves as a neutral ground for absorbing, distilling, synthesizing and widely disseminating information which has practical value for countries in solving their health problems." [38]

Medical knowledge regarding radiation injuries and their treatment is still the subject of ongoing research. There needs to be co-operation in this field. This task devolves heavily on the shoulders of WHO. Especially if the nuclear weapon is a legal weapon of war, WHO would have little excuse for not planning for the co-ordination and spread of such scientific knowledge.

Contemporary accounts of Hiroshima or Nagasaki show how ill equipped medical practitioners were to deal with radiation injuries [39].

(vii) *Improved standards of teaching and training (Art. 2* (o)*)*

The promotion of improved standards of teaching and training are also activities falling within this field. The medical response to nuclear war, especially if the nuclear weapon is legal, calls for special teaching and training.

(viii) *Public education (Art. 2* (q) *and 2* (r)*)*

These functions, dealt with in Article 2 *(q)* and 2 *(r)* of WHO's Constitution, are discussed elsewhere in this opinion. It is sufficient to note at this point that the WHO Report stresses WHO's role in "systematically distributing information on the health consequences of nuclear warfare" [40]. As the radiation injuries resulting from the Chernobyl accident continue to manifest themselves, even ten years after the event, the world is offered repeated confirmation of the importance of prior public knowledge of how best to react to exposure to radiation. Most people in Chernobyl, unaware of the dangers of radiation, were, from all medical reports now emerging, unable to react in a manner that would minimize the health damage caused to them. In terms of human health, an enormous price is being paid for this lack of knowledge. Spreading such knowledge is clearly within WHO's constitutional functions.

---

[38] *Op. cit.* footnote 36, *supra.*

[39] See *Hiroshima Diary : The Journal of a Japanese Physician August 6-September 30, 1945*, *op. cit.* footnote 34, supra.

[40] *Op. cit.* footnote 13, *supra*, p. 5, para. 9.

vi) *Recherche (art. 2* n*))*

Comme l'indique l'étude des Nations Unies déjà citée:

> « L'Organisation réunit des experts internationaux dans le domaine de la santé et sert de terrain neutre pour assimiler, analyser, faire la synthèse et largement diffuser des renseignements d'intérêt pratique pour les pays en vue de résoudre leurs problèmes de santé. »[38]

Les connaissances médicales touchant les lésions par rayonnement et leur traitement ne cessent de s'enrichir grâce à la recherche. La coopération s'impose dans ce domaine. La responsabilité de l'organiser incombe largement à l'OMS qui, surtout si l'arme nucléaire est une arme de guerre licite, ne pourrait guère se dispenser de planifier la coordination et la diffusion des travaux scientifiques en la matière.

Les témoignages que nous possédons sur Hiroshima et Nagasaki montrent combien les médecins généralistes étaient mal préparés à traiter les lésions par irradiation[39].

vii) *Amélioration des normes de l'enseignement et de la formation (art. 2* o*))*

Favoriser l'amélioration des normes de l'enseignement et de la formation est une autre tâche entrant dans le cadre considéré. Pour faire face aux conséquences médicales de la guerre nucléaire, un effort spécial doit être fait au niveau de l'enseignement et de la formation, surtout si l'arme nucléaire est licite.

viii) *Education du public (art. 2* q*) et 2* r*))*

Cette tâche, qui est visée aux alinéas *q)* et *r)* de l'article 2 de la Constitution de l'OMS, fait l'objet de développements ailleurs dans la présente opinion. Je me bornerai à souligner dans le présent contexte que le rapport de l'OMS insiste sur la contribution que peut apporter l'Organisation « en diffusant systématiquement des informations sur les conséquences sanitaires que pourrait avoir un conflit nucléaire »[40]. On continue de constater, dix ans après l'accident de Tchernobyl, des lésions par rayonnement imputables à l'accident, ce qui vient rappeler régulièrement au monde combien il importe de renseigner le public à l'avance sur les précautions à prendre en cas d'exposition aux rayonnements. Ignorant dans son ensemble le danger que présentaient les rayonnements, la population de Tchernobyl n'a pas su, d'après les rapports médicaux qui viennent maintenant au jour, limiter, par des mesures appropriées, le dommage causé à la santé par les radiations. Le prix à payer en termes de santé humaine pour cette ignorance est énorme. Assurer la diffusion des renseignements en question entre manifestement dans le cadre des fonctions constitutionnelles de l'OMS.

---

[38] *Op. cit.* ci-dessus note 36.

[39] Voir *Hiroshima Diary: The Journal of a Japanese Physician, August 6-September 30, 1945, op. cit.* ci-dessus note 34.

[40] *Op. cit.* ci-dessus note 13, p. 5, par. 9.

4. The Work and Concerns of WHO

It has been said in argument that nuclear weapons are matters exclusively within the area of peace and security — matters which are within the exclusive jurisdiction of other agencies such as the Security Council — and that therefore WHO can have no concern with them. WHO's function is confined to health, pure and simple, and it strays into unauthorized fields when it enters the area of peace and security. The cobbler to his last.

The work of WHO cannot be said to be unrelated to peace and security. In fact, the very Constitution of WHO draws attention in the preamble itself to the interrelatedness of health and security when it states that the health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security and is dependent upon the fullest co-operation of individuals and States. WHO is also empowered by Article 2 *(v)* of its Constitution "generally to take all necessary action to attain the objective of the Organization". The objective of the Organization is set out in Article 1 to be "the attainment by all peoples of the highest possible level of health". The highest possible levels of health must obviously be achieved both by curative and preventive processes, there being no restriction to the former.

There are clearly some areas where WHO's concern with health overlaps with concerns of peace and security. One of the dangers of nuclear war, as pointed out in Section II.4 above, is the appearance of devastating epidemics. The decimation of populations caused by severe epidemics can reduce thriving societies to total helplessness. Such an event would quite obviously be a matter affecting global peace and security, for law and order, both domestic and international, would in those circumstances tend to break down. The linkage in its own Constitution (to which all Member States of the United Nations have agreed) between health on the one hand, and peace and security on the other, renders the argument unavailable that the two concerns are incompatible with each other. Indeed the greater the threat to global health, the greater would be the overlap with peace and security.

The argument that concern with peace and security removes a matter from WHO concerns is analogous to the argument that, although a matter clearly involves a legal issue, this Court should not enter into it if the matter is also political. Such an argument, as repeatedly held in the jurisprudence of the Court, is unsustainable. The Court is the pre-eminent authority on questions of law and must attend to matters properly within its jurisdiction, irrespective of whether they also involve political considerations. Likewise, WHO is the pre-eminent authority on questions of health and must be permitted to attend to matters properly within its sphere, irrespective of whether they are also within the sphere of peace and security.

This case is concerned not with a natural threat, but with a man-made threat to human health so great as to dwarf all other threats, whether man-made or natural. The agency of damage is fully within human con-

4. *L'activité et la vocation de l'OMS*

On a prétendu que les armes nucléaires ne concernent que le domaine de la paix et de la sécurité — lequel relève de la compétence exclusive d'autres instances comme le Conseil de sécurité — et que l'OMS n'a donc pas à s'en soucier. La mission de l'OMS est limitée à la santé pure et simple et elle s'aventure en terrain interdit si elle s'occupe de paix et de sécurité. A chacun son métier...

On ne peut pas dire que l'action de l'OMS soit sans rapport avec la paix et la sécurité puisque, en fait, la Constitution même de l'institution appelle l'attention dans son préambule sur les liens entre la santé et la sécurité en soulignant que la santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité et exige la coopération la plus complète entre les individus et les Etats. L'OMS est en outre habilitée par l'article 2, alinéa *v)*, de sa Constitution à, « d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation ». Ce but, tel qu'il est défini à l'article 1 de la Constitution, est « d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible ». Les niveaux de santé les plus élevés possible doivent manifestement être atteints par une action curative et par une action préventive, la première n'étant soumise à aucune restriction.

Il y a manifestement des chevauchements entre le domaine de la santé, qui est du ressort de l'OMS, et celui de la paix et de la sécurité. L'un des dangers inhérents à la guerre nucléaire est, comme on l'a vu ci-dessus à la section II, paragraphe 4, l'apparition d'épidémies dévastatrices. La décimation des populations consécutive à des épidémies majeures peut paralyser entièrement des sociétés en équilibre précaire. Un tel phénomène intéresserait manifestement la paix et la sécurité car l'ordre public, tant interne qu'international, s'en trouverait compromis. Le lien établi par la Constitution de l'OMS elle-même — et tous les Etats Membres des Nations Unies y ont souscrit — entre la santé d'une part et la paix et la sécurité de l'autre réduit à néant l'argument selon lequel les deux préoccupations ne vont pas ensemble. En réalité, plus la menace à la santé mondiale est grave et plus elle relève du domaine de la paix et de la sécurité.

Soutenir que, lorsque la paix et la sécurité sont en cause, l'OMS n'a plus son mot à dire revient à prétendre qu'une question comportant une dimension juridique incontestable échappe à la compétence de la Cour si elle a aussi un caractère politique. Un tel argument, maintes fois invoqué devant la Cour, est irrecevable. La Cour est l'autorité suprême en matière juridique et elle doit connaître des questions entrant dans le champ de sa compétence, qu'elles comportent ou non des aspects politiques. De même, l'OMS est l'autorité suprême en matière de santé et elle doit pouvoir connaître des questions relevant de son secteur, qu'elles aient ou non un lien avec la paix et la sécurité.

Ce qui est en jeu, ce n'est pas une menace d'origine naturelle, mais une menace d'origine humaine à la santé publique, d'une dimension telle qu'elle réduit à peu de chose toutes les autres menaces, qu'elles soient

trol. WHO desires to know what the law is regarding such potentially damaging activity, which occurs not accidentally, but in consequence of deliberate State action.

It is difficult to subscribe to the view that WHO can be told that this is none of its concern — that its legitimate business is curing the sick after the disaster occurs and that it has no right to knowledge which has a bearing on how it is caused. That is the implication of the Court's Opinion and with that I cannot agree. The state of the law, relating to any form of activity hazardous to human health, is WHO's legitimate concern, and though WHO may not have the power to alter the law, it has at least the right to know what the law is. The greater the hazard, the greater is WHO's right to information. If the hazard can be created legally, the duty of preparedness for that eventuality becomes all the greater.

The lawfulness of deliberate State conduct which damages public health on a global scale cannot, in my view, be excluded from the area of WHO's concerns without serious damage to the authority and mission of WHO in relation to the health of the world's population, and without a restricting effect also upon other United Nations agencies who may be guided by this narrow view of the area of their legitimate concerns.

The causes of damage to world health do not have to be medical causes in the sense in which they are commonly understood. The causes may be natural disasters, such as forest fires or earthquakes, or man-made disasters, such as occur in war. Whatever the sources of danger to human health, WHO needs to study them, understand their causes, anticipate them, and plan to meet these emergencies. It has a global mandate to do so and every organ of the United Nations system must co-operate with it in the discharge of that global mandate.

5. The Analogy with Chemical and Biological Weapons

If chemical and biological weapons were accepted as legal weapons of war, WHO would no doubt have had to take that factor into account in its global planning. The knowledge that these weapons are outlawed is a factor relevant to WHO's consideration of that problem. No doubt it was for such reasons that WHO, before the Convention relating to these weapons, emphasized the need for their prohibition, by resolution 23.53 of 1970.

The same reasoning must apply to nuclear weapons. Legality or illegality makes a major difference to the authority charged with responsibility for global health, particularly when the health hazards are so far flung and long-enduring as those caused by the nuclear weapon.

If WHO, before the chemical and biological weapons treaty, had made an enquiry as to whether the use of those weapons was a violation of

d'origine naturelle ou humaine. L'agent destructeur est entièrement entre les mains de l'homme. L'OMS souhaite connaître l'état du droit en ce qui concerne une activité comportant des risques de cette ampleur, qui sont le fruit non du hasard mais d'un choix délibéré de l'Etat.

Il est difficile d'admettre que l'OMS puisse se voir signifier qu'il n'y a là rien qui la concerne — que sa responsabilité légitime est de soigner les malades une fois le désastre survenu et qu'elle n'a pas le droit de s'informer sur des points se rapportant à la cause de ce désastre. C'est pourtant là la conclusion implicite de l'avis, conclusion à laquelle je ne saurais souscrire. L'état du droit en ce qui concerne n'importe quel type d'activité dangereuse pour la santé humaine retient légitimement l'attention de l'OMS, laquelle n'a peut-être pas le pouvoir de modifier le droit mais est au moins habilitée à s'enquérir de son contenu. Plus le danger est grand et plus l'OMS est en droit de s'informer. Si ce danger peut être licitement créé, l'obligation de se préparer à y faire face n'en est que plus impérieuse.

On ne peut, à mon avis, soustraire à la sphère de responsabilité de l'OMS la question de la licéité d'un comportement étatique délibéré qui porte atteinte à la santé publique au niveau planétaire sans compromettre sérieusement l'autorité et la mission de cette organisation dans le domaine de la santé de l'humanité et sans, par surcroît, inciter d'autres institutions des Nations Unies à se faire une conception étriquée de leur mission légitime.

Les atteintes à la santé mondiale n'ont pas besoin de tirer leur origine de causes médicales au sens où l'on entend généralement cette expression. Elles peuvent être le résultat de catastrophes naturelles — incendies de forêts, tremblements de terre — ou de désastres provoqués par l'homme, telle la guerre. Quelle que soit la source du danger menaçant la santé humaine, l'OMS doit l'étudier, en comprendre les causes, l'anticiper et faire des plans pour répondre aux situations d'urgence. Elle a un mandat global à cet effet et tous les rouages du système des Nations Unies doivent coopérer avec elle pour l'aider à remplir ce mandat global.

5. *Le parallèle avec les armes chimiques et biologiques*

Si les armes chimiques et biologiques étaient reconnues comme des armes de guerre licites, l'OMS devrait indubitablement tenir compte de ce fait dans sa planification globale. Dès lors qu'elle sait que ces armes sont bannies, son approche du problème s'en trouve influencée. C'est certainement ce qui explique que l'OMS, devançant la convention concernant les armes en question, a souligné la nécessité de les interdire dans sa résolution 23.53 de 1970.

Le même raisonnement vaut pour les armes nucléaires. Selon qu'elles sont licites ou illicites, la situation varie du tout au tout pour l'autorité responsable de la santé mondiale, surtout s'agissant de l'arme nucléaire dont les effets sur la santé sont ressentis dans un vaste rayon et pendant très longtemps.

Si l'OMS avait, préalablement à l'adoption du traité sur les armes chimiques et biologiques, posé la question de savoir si l'emploi de ces

State obligations under the WHO Constitution, it is difficult to imagine that any objections would have been taken to that enquiry. The intimate concern of nuclear weapons with geopolitics and military strategy does not alter the principle involved. WHO needs to know, no less than it needs to know in the case of chemical and bacteriological weapons, whether nuclear weapons, like chemical and bacteriological weapons, are banned by international law.

This Court cannot say in what precise ways the information sought by WHO will help it in its planning. What it does know is that WHO has considered such knowledge to be useful to it and, on this matter, the Court will naturally be guided by the professional judgment of WHO in regard to its usefulness.

WHO, be it noted, is not pressing one view or the other in relation to State obligations. It only seeks information.

6. *The Importance of Prevention*

It has been stressed already that medical services are quite obviously not confined to matters of cure. Prevention looms large, even if not larger than cure, in the planning of modern medicine.

A standard modern text-book on public health medicine observes in its chapter on the "Promotion of Health":

> "Drawing on the great success of preventive medicine in the past, the United States Surgeon General, in his 1979 report *Healthy People*, set in context the need for a modern impetus for health promotion and disease prevention:
>
> 'Not to find and employ those [preventive] strategies would be irresponsible — as irresponsible as it would have been for our predecessors merely to alleviate the ravages of smallpox and polio and cholera, without attempting to eradicate them.'
>
> Health services should have as their major aims to reduce the amount of illness, disease, disability and premature death in the population . . . Health services do not have direct control over all the factors which can influence these aspects of the health of the population but the design and implementation of health promotion strategies is one of their major functions."[41]

In the arguments before the Court, the term "primary prevention" has been frequently used. The meaning of this term appears from the following passage in the same work:

---

[41] R. J. and L. J. Donaldson, *Essential Public Medicine*, 1993, p. 107.

armes constituait une violation des obligations des Etats au regard de sa propre Constitution, on voit mal quelles objections auraient pu être élevées contre sa démarche. Les rapports étroits qu'entretiennent les armes nucléaires avec la géopolitique et la stratégie militaire ne remettent pas en cause le principe considéré. L'OMS a tout autant besoin de savoir à quoi s'en tenir sur les armes nucléaires que sur les armes chimiques et biologiques: elle doit savoir si les premières, comme les secondes, sont bannies par le droit international.

La Cour n'est pas à même de dire de quelle manière précise les informations sollicitées par l'OMS l'aideront dans sa planification. Mais elle sait que ces indications sont considérées par l'OMS comme utiles pour elle et, s'agissant de l'appréciation de leur utilité, la Cour doit naturellement s'en remettre au jugement technique de l'institution en cause.

L'OMS, on le notera, ne prend pas parti dans un sens ou dans l'autre en ce qui concerne les obligations des Etats. Elle se borne à se renseigner.

6. *L'importance de la prévention*

J'ai déjà souligné que les services médicaux ne sont évidemment pas cantonnés à une fonction curative. La prévention occupe une place importante, plus importante peut-être que la thérapeutique, dans la planification de la médecine d'aujourd'hui.

Un ouvrage de référence moderne sur la médecine de santé publique contient dans son chapitre sur la promotion de la santé le passage ci-après:

> «Se basant sur les remarquables résultats de la médecine préventive, le *Surgeon General* des Etats-Unis a, dans son rapport de 1979 intitulé *Healthy People*, mis en relief la nécessité d'une approche moderne relançant la promotion de la santé et la prévention de la maladie:
>
> > «Négliger d'identifier et d'utiliser ces stratégies [préventives] serait irresponsable — tout comme il aurait été irresponsable de la part de nos prédécesseurs de se borner à remédier aux ravages de la variole, de la polio et du choléra, sans essayer d'éradiquer ces maladies.»
>
> Les services de santé doivent avoir pour but principal de réduire l'incidence de la maladie, de la morbidité, de l'infirmité et de la mortalité précoce dans la population ... Les services de santé n'ont pas de contrôle direct sur tous les facteurs qui peuvent influer sur ces aspects de la santé de la population, mais concevoir et mettre en œuvre des stratégies de promotion de la santé est l'une de leurs fonctions principales.»[41]

Devant la Cour, l'expression «prévention primaire» a été maintes fois employée. Le sens de cette expression ressort de l'extrait ci-après du même ouvrage:

---

[41] R. J. et L. J. Donaldson, *Essential Public Medicine*, 1993, p. 107.

> "Traditionally, prevention has been classified into three types:
>
> *(a)* Primary prevention
>
> This approach seeks actively to prevent the onset of a disease. The ultimate goal of preventive medicine is to alter some factor in the environment, . . . or to change behaviour so that disease is prevented from developing . . .
>
> *(b)* Secondary prevention
>
> This level of prevention aims to halt the progression of a disease once it is established. The crux, here, is early detection or early diagnosis followed by prompt, effective treatment . . .
>
> *(c)* Tertiary prevention
>
> This level is concerned with rehabilitation of people with an established disease to minimize residual disabilities and complications."[42]

It is little wonder that the pre-eminent health organization in the world concerns itself with all aspects of prevention. If it did not, it would not be true to the first principles of its vocation.

With prevention comes advance planning. Both prevention and advance planning, enabling WHO to deal with a possible medical situation which can be anticipated, are thus part of WHO's essential duties. It is not surprising therefore to observe WHO's practice in this regard which indicates quite clearly its concern with the legal and regulatory aspect of matters under its charge.

The WHO Report puts its concerns and its legitimate interests in this area very succinctly when it observes that:

> "When treatment is ineffective, the only solution available to the health professions is prevention. Prevention is obviously the only possibility in case of a nuclear war."[43]

The world's leading judicial authority would show little recognition of this undeniable truth if it were to say to the world's leading health authority, on a matter intimately concerning the world's health, "Your function is care after disaster strikes. Prevention is the exclusive concern of other authorities properly vested with jurisdiction in that regard." Such a position seems not only highly legalistic and abstruse, but also irreconcilable with the known facts. Medical responsibilities at the highest possible level and involving the health of the entire global population need to be viewed in the context of the basic facts surrounding those responsibilities and not as though there somehow exists a watertight legal division of responsibilities which must be preserved whatever the cost.

---

[42] R. J. and L. J. Donaldson, *Essential Public Medicine*, 1993, pp. 120-121.

[43] *Op. cit.* footnote 13, *supra*, p. 33, para. 84.

> « Traditionnellement, on distingue trois formes de prévention :
>
> *a)* La prévention primaire :
>
> Il s'agit ici de prendre des mesures pour empêcher qu'une maladie ne s'installe. Le but ultime de la médecine préventive est d'influer sur un élément de l'environnement, ... ou de modifier le comportement de façon que la maladie ne puisse se développer...
>
> *b)* La prévention secondaire :
>
> L'objectif est ici d'arrêter la progression d'une maladie une fois qu'elle s'est installée, l'effort portant sur la détection précoce ou le diagnostic précoce se doublant d'un traitement rapide et efficace...
>
> *c)* La prévention tertiaire :
>
> Il s'agit cette fois de rééduquer les personnes atteintes d'une maladie installée de manière à réduire au minimum les handicaps résiduels et les complications. »[42]

Il n'est pas étonnant que l'instance suprême en matière de santé qu'est l'OMS se préoccupe de tous les aspects de la prévention. Si elle ne le faisait pas, elle trahirait les principes élémentaires de sa mission.

Avec la prévention vient la planification avancée. La prévention et la planification avancée, qui permettent à l'OMS de prendre en charge une situation médicale possible et susceptible d'être prévue, font donc partie des tâches essentielles de l'OMS. Rien d'étonnant, donc, à ce que la pratique de l'Organisation à cet égard révèle très clairement l'intérêt qu'elle porte à l'aspect juridique et réglementaire des questions dont elle est responsable.

Le rapport de l'OMS résume très bien les préoccupations et les intérêts légitimes de l'Organisation lorsqu'il souligne que :

> « En l'absence de traitement, la seule solution qui reste aux professionnels de la santé est la prévention. La prévention est la seule possibilité lorsqu'il s'agit de guerre nucléaire. »[43]

L'autorité judiciaire suprême de la planète méconnaîtrait cette vérité indiscutable si elle disait à l'autorité suprême de la planète en matière de santé, à propos d'une question concernant directement la santé mondiale : « Votre rôle est d'assurer les soins nécessaires une fois le désastre survenu. La prévention relève exclusivement d'autres autorités qui sont dûment habilitées à s'en occuper. » Une telle position semble non seulement faire la part belle au byzantinisme et à l'abstraction mais être, par surcroît, incompatible avec les faits tels que nous les connaissons. Des responsabilités médicales se situant au niveau le plus élevé et concernant la santé de l'ensemble de la population du globe doivent être envisagées dans le contexte des réalités de base qui leur servent de cadre et non en partant de l'idée qu'il existe une division juridique des responsabilités sans faille et à respecter à tout prix.

---

[42] R. J. et L. J. Donaldson, *Essential Public Medicine*, 1993, p. 120-121.

[43] *Op. cit.* ci-dessus note 13, p. 35, par. 84.

I regret that I cannot subscribe to a conclusion that a body charged with the highest responsibilities in regard to the health of the global community should sit passively by, until the catastrophe occurs in which its services are required, for the technical reason that it would be trespassing upon the exclusive preserve of the Security Council, who are the sole custodians of peace and security. The Constitution of WHO, a body designed for humanitarian service, cannot be so encased in rigidity as to require it not to move into action in relation to nuclear weapons except in a nightmarish world of ghastly suffering which it is wholly unable to handle. Surely the more reasonable view is that WHO must, by the very nature of its functions and responsibilities, be empowered to warn of medical dangers, seek clarification of legal issues, and prepare itself as best it can in the light of the applicable law.

In this instance, WHO is by no means seeking to lay down a regulatory framework, in regard to the use of nuclear weapons, which of course would be beyond its competence, but is only making an enquiry for the clarification of a matter which is crucial to its proper discharge of its responsibilities.

As the Report of the WHO's Committee of Experts concluded:

> "As doctors and scientists, the members of the Committee feel that they have both the right and the duty to draw attention in the strongest possible terms to the catastrophic results that would follow from any use of nuclear weapons. The immediate and the delayed loss of human and animal life would be enormous, and *the effect on the fabric of civilization would be either to impede its recovery or make recovery impossible*. The plight of the survivors would be physically and psychologically appalling. The partial or complete disruption of the health services would deprive survivors of effective help.
>
> The Committee is convinced that there is a sound professional basis for its conclusions that nuclear weapons constitute the greatest immediate threat to the health and welfare of mankind."[44]

According to a summary of the 1986 Report on the Medical Implications of Nuclear War, published by the Institute of Medicine of the United States National Academy of Science:

> "Each successive study of the possible human destruction that would result from a nuclear war draws a grimmer conclusion about what the human cost would be. Instead of speculating that the casualties might amount to only a few tens of millions, recent studies

---

[44] *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*, WHO, Geneva, 1984, p. 6; emphasis added.

Je regrette de ne pouvoir souscrire à la conclusion qu'une instance investie des responsabilités les plus hautes en ce qui concerne la santé de la communauté internationale doit attendre passivement que se produise la catastrophe nécessitant son intervention au motif, combien technique, qu'elle empiéterait autrement sur les compétences exclusives du Conseil de sécurité, gardien exclusif de la paix et de la sécurité. La Constitution de l'OMS, organisation investie d'une mission humanitaire, ne peut pas être enfermée dans un carcan si rigide que l'institution se voie dénier la possibilité de s'occuper activement des armes nucléaires hormis dans le cadre d'un univers cauchemardesque de souffrances indicibles qu'elle est tout à fait incapable de prendre en charge. Le bon sens exige à l'évidence qu'étant donné la nature de ses fonctions et de ses responsabilités l'OMS se voie reconnaître le pouvoir de signaler les dangers médicaux, d'obtenir des précisions sur les questions juridiques et de se préparer de son mieux sur la base du droit applicable.

En l'occurrence, l'OMS ne cherche en aucune manière à faire instituer un corps de règles concernant l'utilisation des armes nucléaires, elle se borne à poser une question afin d'élucider un point d'une importance cruciale pour le bon accomplissement de sa mission.

Pour citer la conclusion du comité d'experts de l'OMS:

> «En leur qualité de médecins et de scientifiques, les membres du comité estiment qu'ils ont à la fois le droit et le devoir d'attirer l'attention, dans les termes les plus énergiques qui soient, sur les résultats catastrophiques qu'entraînerait l'utilisation d'armes nucléaires. Les pertes immédiates et différées en vies humaines et animales seraient énormes et l'*effet sur les structures de la civilisation serait soit d'entraver leur redressement, soit de le rendre impossible*. Les souffrances des survivants seraient physiquement et psychologiquement effroyables. La désorganisation partielle ou complète des services de santé priverait les rescapés d'une aide efficace.
>
> Le comité est convaincu qu'il existe de solides raisons techniques justifiant sa conclusion, à savoir que les armes nucléaires constituent la plus grave menace qui pèse dans l'immédiat sur la santé et le bien-être de l'humanité.»[44]

Selon un résumé du rapport de 1986 sur les conséquences médicales d'une guerre nucléaire, publié par l'institut de médecine de l'Académie nationale des sciences des Etats-Unis:

> «Chaque nouvelle étude brosse un tableau plus accablant que la précédente de ce que pourrait coûter une guerre nucléaire en pertes humaines. Les études récentes n'évaluent plus le nombre des victimes à quelques dizaines de millions seulement, elles tablent plutôt sur un

---

[44] *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*, OMS, Genève, 1984, p. 6; les italiques sont de moi.

> have indicated that the casualties are more likely to number a billion or more, and even the survival of human beings on earth has been questioned." (CR 95/27, p. 77.)

The relevance of WHO's concern appears further from the following statement in the WHO Report which has been placed before the Court:

> "Historically medicine has played an important part in military campaigns. This has been particularly the case in recent wars in which the effectiveness of a prompt medical response did much to maintain morale among combat troops. Following a nuclear war, however, all the evidence indicates that medicine will have nothing to offer the injured survivors; the number of casualties will be too great and the remaining medical resources grossly insufficient."[45]

In nuclear war, physicians and health professionals will themselves be killed in large numbers and the depleted ranks of the survivors will have to cope with a situation where the hospitals themselves are destroyed. The WHO studies thus show that treatment after the event is at best a forlorn hope.

The view that WHO's role is limited to such assistance as it can give after the devastation of a nuclear attack was well answered in homely terms by the Marshall Islands — that it is not "merely a charlady, a *femme de ménage* called in to clean up after the event is over and all the participants have gone home" (CR 95/32, p. 86, Professor Crawford).

7. The Argument Relating to Abuse of the Court's Advisory Functions

For the various reasons set out above, the argument is untenable that WHO has no special interest in this matter. WHO's constitutional mandate relating to global health is concerned with all aspects of health — preventive, curative, educational, precautionary, research, regulatory, planning, emergency assistance, international co-operation. The nuclear weapon touches all of these and the measure in which it touches them will vary, depending on whether it is or is not a lawful weapon of war.

The deliberate act of spreading lethal disease, be it by chemicals or germs or poisons or noxious fumes, has, even in ancient times been considered to be contrary to the laws of war. I have dealt in my dissenting opinion in the General Assembly request with various cultural traditions on this matter, and do not need to cover the same ground here (see Section III.2). Nowhere in the age-old history of the laws of war — ancient or modern — is there found a principle which permits the poisoning of the enemy forces, leave alone the poisoning of the enemy population *en masse*. This is what nuclear weapons do (see my dissent in the General

---

[45] *Op. cit.* footnote 13, *supra*, Ann. 6, p. 158

> chiffre de un milliard ou plus et il n'est pas jusqu'à la survie de l'homme sur la Terre qui n'apparaisse problématique.» (CR 95/27, p. 77.)

Le bien-fondé des préoccupations de l'OMS ressort également du passage ci-après du rapport de cette organisation qui a été soumis à la Cour:

> «La médecine a joué un rôle historique important dans les campagnes militaires. Tel a notamment été le cas lors des récents conflits, où l'efficacité de secours médicaux rapides a largement contribué à maintenir le moral des combattants. Dans le cas d'une guerre nucléaire, cependant, tout indique que la médecine n'aurait rien à offrir aux survivants blessés; les victimes seraient trop nombreuses et les moyens médicaux subsistant notoirement insuffisants.»[25]

Dans le cadre d'une guerre nucléaire, les médecins et le personnel de santé seront eux-mêmes tués en grand nombre et les rangs clairsemés des survivants devront travailler dans un contexte où les hôpitaux eux-mêmes auront été détruits. Les études de l'OMS montrent donc que le traitement a posteriori n'est guère qu'un vœu pieux.

L'idée que la contribution de l'OMS se réduit à l'assistance qu'elle pourra fournir après le cataclysme d'une guerre nucléaire a été rondement réfutée par les Iles Marshall — qui se refusent à voir dans l'OMS «une femme de ménage chargée de nettoyer une fois la réception finie et les invités rentrés chez eux» (CR 95/32, p. 86, James Crawford).

7. *L'argument selon lequel il y aurait détournement des fonctions consultatives de la Cour*

Pour les diverses raisons exposées plus haut, il est impossible de prétendre que l'OMS n'a pas d'intérêt spécial en la matière. Le mandat constitutionnel de l'OMS touchant la santé mondiale porte sur tous les aspects de la santé: prévention, traitement curatif, éducation, prophylaxie, recherche, réglementation, planification, secours d'urgence, coopération internationale. L'arme nucléaire intéresse tous ces domaines et elle le fait à des degrés variables selon qu'elle est ou non une arme de guerre licite.

Le fait de propager délibérément une maladie mortelle, que ce soit au moyen d'agents chimiques, de bactéries, de poisons ou de gaz toxiques, a, dès les époques les plus reculées, été considéré comme contraire aux lois de la guerre. J'ai, dans l'opinion dissidente que j'ai jointe à l'avis donné par la Cour à la demande de l'Assemblée générale, évoqué les diverses traditions culturelles en la matière (voir la section III, paragraphe 2) et je n'ai donc pas à traiter de cette question ici. Nulle part dans l'histoire millénaire des lois de la guerre — anciennes ou modernes — on ne trouve trace d'un principe permettant d'empoisonner la masse de la population

---

[25] *Op. cit.* ci-dessus note 13, annexe 6, p. 167.

Assembly request, Section II) — apart, that is, from poisoning the populations of non-combatant countries.

To vary the factor that damages health, I take the following hypothetical illustration. Before any bacteriological weapons convention had been entered into, a country has rockets on its launching pads, fitted, not with a nuclear warhead but with a warhead containing a fatal virus such as ebola, for which no cure is known. Since the spreading of this virus has not been specifically prohibited by any treaty, WHO makes an enquiry from this Court as to the legality of deliberately infecting enemy populations with such an incurable virus. In such a situation, it seems inconceivable that it could have been submitted that this was an abuse of the Court's advisory functions. Any objection that because it concerned peace and security, it was not therefore a matter for WHO, would attract incredulity and disbelief. It might indeed have been asked what necessity there was for WHO to ask a question, the answer to which was so obvious according to the principles of humanitarian law. The nuclear warhead causes no less a danger to global health than the warhead in the hypothetical illustration above, the difference being that it is not packed with germs, but with an agency that causes cancers, keloids, and deformities with equal irreversibility, but on an infinitely larger scale than that hypothetical warhead.

The nuclear weapon is not so powerful that it can sail above the law.

Further, the argument that WHO has no more competence to put this question than it would have, itself, to declare the use of a particular weapon illegal, is one which, with all respect, I have some difficulty in following. It is for the very reason that WHO manifestly does not have power to make declarations on the law that it has approached this Court, which manifestly has that power.

Finally, arguments that the World Health Organization has been goaded or influenced into taking this action by interested parties are not considered in this opinion. The WHO is a United Nations agency of high standing and repute and the argument suggests that this high body is permitting itself to be made use of in some way to satisfy the ulterior motives of others. I do not think this submission calls for any attention from this Court.

IV. STATE OBLIGATIONS

1. State Obligations in Regard to the Environment

The Court is asked whether the use of nuclear weapons is a breach of State obligations in relation to the environment. The Court has not considered this question. The Court's Opinion (para. 16) states that

ou même les forces de l'adversaire. C'est là l'un des effets des armes nucléaires (voir mon opinion dissidente relative à la demande de l'Assemblée générale, section II) — auquel il faut ajouter l'empoisonnement des populations des pays non belligérants.

Pour prendre l'exemple d'un autre agent nuisible à la santé, imaginons que, préalablement à la conclusion d'une convention sur les armes bactériologiques, un pays ait sur ses rampes de lancement des fusées équipées non pas d'ogives nucléaires mais d'ogives contenant un virus mortel comme celui de l'ebola, maladie pour laquelle il n'y a pas de remède connu. Sachant que la propagation de ce virus n'a pas été expressément interdite par traité, l'OMS demande à la Cour s'il est licite de s'en servir pour communiquer délibérément aux populations ennemies une maladie incurable. Qui pourrait dans une pareille hypothèse soutenir qu'il y a détournement des fonctions consultatives? Toute objection fondée sur le défaut de compétence de l'OMS à l'égard d'une question touchant la paix et la sécurité serait accueillie avec effarement. On aurait en fait peine à comprendre que l'OMS ait cru devoir poser une question appelant une réponse aussi évidente sur la base des principes du droit humanitaire. Une ogive nucléaire n'est pas moins dangereuse pour la santé mondiale que l'ogive hypothétique que je viens d'évoquer, la différence étant qu'elle est remplie non de virus mais d'un agent dont les effets — cancer, chéloïdes et malformations — sont non moins irréversibles mais beaucoup plus étendus.

L'arme nucléaire n'est pas si puissante qu'elle échappe à l'empire du droit.

Au surplus, l'argument selon lequel l'OMS n'a pas davantage compétence pour poser la question qu'elle n'en aurait elle-même pour déclarer illicite une arme quelconque est, je regrette de le dire, un argument que j'ai peine à suivre. C'est précisément parce que l'OMS n'a manifestement pas le pouvoir de dire le droit qu'elle s'est adressée à la Cour qui, elle, a indubitablement ce pouvoir.

Quant aux arguments suivant lesquels l'Organisation mondiale de la Santé a été poussée ou incitée à agir comme elle l'a fait, il n'en sera pas question dans la présente opinion. L'OMS est une institution des Nations Unies aussi prestigieuse qu'honorable et les arguments en question semblent imputer à une entité respectée la faiblesse de se laisser exploiter par d'autres à des fins douteuses. Je ne crois pas que de tels arguments doivent retenir l'attention de la Cour.

IV. Obligations des Etats

1. Obligations des Etats en matière d'environnement

La Cour est invitée à dire si l'emploi des armes nucléaires constitue une violation des obligations des Etats en matière d'environnement. La Cour n'a pas examiné cette question. Elle déclare dans son avis (par. 16) qu'elle doit

> "the Court must identify the obligations of States under the rules of law invoked, and assess whether the behaviour in question conforms to those obligations, thus giving an answer to the question posed based on law".

but does not proceed to identify and examine those obligations in order to answer the question. I consider that it needs more attention. It is moreover an area very much within the legitimate concerns of WHO.

The question asked by WHO affords the Court an opportunity for contributing to an important aspect of this development, for it focuses attention on the vital question of the duties of States in regard to the environment. I regret this opportunity has not been taken by the Court.

(a) *The progress of environmental law*

From rather hesitant and tentative beginnings, environmental law has progressed rapidly under the combined stimulus of ever more powerful means of inflicting irreversible environmental damage and an ever increasing awareness of the fragility of the global environment. Together these have brought about a universal concern with activities that may damage the global environment, which is the common inheritance of all nations, great and small. To use the words of a well-known text on international environmental law:

> "The global environment constitutes a huge, intricate, delicate and interconnected web in which a touch here or palpitation there sends tremors throughout the whole system. Obligations *erga omnes*, rules *jus cogens*, and international crimes respond to this state of affairs by permitting environmental wrongs to be guarded against by all nations."[46]

Such compelling facts do not admit of any exceptions, however powerful the actor or compelling the purpose, for it is increasingly clear that what is at stake can well be the very survival of humanity. Nuclear weapons bring us to such a limit situation, and therefore attract the principles of environmental law. As was observed in the preamble of the Treaty of Tlatelolco:

> "nuclear weapons, whose terrible effects are suffered, indiscriminately and inexorably, by military forces and civilian population alike, constitute, through the persistence of the radioactivity they release, an attack on the integrity of the human species and ultimately may even render the whole earth uninhabitable".

---

[46] *International Environmental Law and World Order*, Guruswamy, Palmer and Weston, 1994, p. 344.

> «déterminer les obligations des Etats au regard des règles de droit invoquées et apprécier la conformité auxdites obligations du comportement envisagé, apportant ainsi à la question posée une réponse fondée en droit».

mais elle ne s'attache pas à identifier et à examiner ces obligations afin de répondre à la question posée. J'estime nécessaire de prêter davantage d'attention à une interrogation qui s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil des préoccupations légitimes de l'OMS.

La question posée par l'OMS a offert à la Cour l'occasion de dire son mot sur un point important, à savoir le problème essentiel des obligations des Etats en matière d'environnement. Je regrette que la Cour n'ait pas saisi cette occasion.

a) *Les progrès du droit de l'environnement*

Après des hésitations et des tâtonnements, le droit de l'environnement a fait des progrès rapides du fait, d'une part, de l'apparition de moyens de plus en plus puissants de causer des dommages irréversibles à l'environnement et, d'autre part, de la sensibilisation croissante de l'opinion à la fragilité de l'environnement global. Ces deux facteurs ont suscité une méfiance universelle à l'égard des activités qui risquent de porter atteinte à l'environnement global, patrimoine commun de toutes les nations, grandes et petites. Pour citer un ouvrage bien connu sur le droit international de l'environnement:

> «L'environnement global est un vaste système de relations complexes et délicates qu'une chiquenaude ici, une vibration là suffisent à ébranler. La réponse à cet état de choses réside dans les obligations *erga omnes*, les règles du *jus cogens* et l'incrimination au niveau international, qui permettent à toutes les nations de se protéger contre les actes illicites en matière d'environnement.»[46]

En présence de réalités aussi préoccupantes, aucune exception n'est tolérable, quelles que soient la puissance du responsable ou l'importance du but recherché, car il est de plus en plus clair que c'est l'avenir même de l'humanité qui pourrait être en jeu. Les armes nucléaires nous amènent à ce point critique et offrent matière à l'application des principes du droit de l'environnement. Comme le souligne le préambule du traité de Tlatelolco:

> «les armes nucléaires, dont les terribles effets atteignent sans distinction et sans merci les forces armées et la population civile, constituent, vu la persistance de la radioactivité qu'elles engendrent, une atteinte à l'intégrité de l'espèce humaine et risquent de rendre finalement toute la Terre inhabitable».

---

[46] *International Environmental Law and World Order*, Guruswamy, Palmer and Weston, 1994, p. 344.

(b) *The growth of the notion of State obligations*

The Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm), adopted on 16 June 1972, was designed to "inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of the human environment". Principle 1 of that Declaration states that:

> "Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations . . ."

Principle 21 has a direct relevance to WHO's enquiry, for it deals specifically with the *obligation of States* not to damage or endanger significantly the environment beyond their jurisdiction. Principle 2 of the Rio Declaration gives expression to the same principle. Both may be said to be articulations, in the context of the environment, of general principles of customary law. In the words of *Corfu Channel*, there is a "general and well-recognized" principle that every State is under an "obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States" (*I.C.J. Reports 1949*, p. 22).

Principle 24 of the Rio Declaration on Environment and Development (1992), whereby States are called upon to "respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and cooperate in its further development, as necessary", is a further expression of this general principle. It cannot therefore be gainsaid that the concept of State responsibility in regard to the environment is today an established part of international law.

(c) *Active and passive State obligations*

There is a State obligation lying upon every member State of the community of nations to protect the environment, not merely in the negative sense of refraining from causing harm, but in the positive sense of contributing affirmatively to the improvement of the environment. A wide recognition of this principle was evidenced when, in 1971, the General Assembly affirmed "the responsibility of the international community to *take action* to preserve and enhance the environment" (General Assembly resolution 2849 (XXVI); emphasis added).

For the purposes of the present case, however, it is not necessary to enter the area of *active* State responsibility to conserve the environment — an aspect now receiving increasing attention. The *passive* responsibility not to damage the environment is sufficient for the purposes of this

b) *L'affirmation progressive de la notion d'obligations des Etats*

La déclaration de la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (Stockholm), adoptée le 16 juin 1972, s'emploie à dégager les principes qui «inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement humain». Le principe 1 de cette déclaration déclare que:

> «L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.»

Le principe 21 est directement pertinent s'agissant de la question posée par l'OMS car il vise expressément le *devoir des Etats* de ne pas causer de dommages ou de dangers appréciables à l'environnement au-delà des limites de leur juridiction. Le principe 2 de la déclaration de Rio énonce le même devoir. L'une et l'autre disposition peuvent être considérées comme faisant application au secteur de l'environnement de principes généraux du droit coutumier. Pour citer l'arrêt rendu dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, il existe, au nombre des principes «généraux et bien reconnus», un principe selon lequel tout Etat a «l'obligation de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits des autres Etats» (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 22).

Le principe 24 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992), selon lequel les Etats doivent «respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin», est une autre disposition donnant expression à ce principe général. Il n'est donc pas contestable que la notion de responsabilité de l'Etat à l'égard de l'environnement est aujourd'hui une notion bien établie du droit international.

c) *Obligations actives et passives de l'Etat*

Il existe à la charge de tout Etat membre de la communauté de nations une obligation de protéger l'environnement qui comporte à la fois un aspect négatif — s'abstenir de causer des dommages — et un aspect positif — contribuer par son action à l'amélioration de l'environnement. Que ce principe soit largement accepté c'est ce qui est apparu en 1971 lorsque l'Assemblée générale a affirmé «qu'il appartient à la communauté internationale de *prendre des mesures* pour préserver et améliorer l'environnement» (résolution 2849 (XXVI) de l'Assemblée générale; les italiques sont de moi).

Aux fins de la présente affaire, toutefois, point n'est besoin de parler du devoir *actif* des Etats de protéger l'environnement, malgré l'intérêt croissant qu'il suscite. Il suffit d'insister sur le devoir *passif* de ne pas porter atteinte à l'environnement car il est bien clair que tout comportement

case, for it is patently clear that any State action which damages the environment in the way that nuclear weapons do is a violation of the obligation of environmental protection which modern international law places upon States. A contrary view would negative the basic logic of environmental law and send a tremor through the foundations of this vital subdiscipline of modern international law.

(d) *The juristic nature of State obligations*

In relation to environmental obligations, the notion is evolving of duties owed *erga omnes* and of rights assertible *erga omnes*, irrespective of the compartmentalization of the planetary population into nation States.

The concept of an *erga omnes* right is not new. In 1915, the eminent American jurist, Elihu Root, who later became a member of the Committee which drafted the Statute of the Permanent Court, stated, in a paper on "The Outlook for International Law":

> "Wherever in the world the laws which should protect the independence of nations, the inviolability of their territory, the lives and property of their citizens, are violated, all other nations have a right to protest against the breaking down of the law."[47]

Such thinking is the background against which the damage caused to the environment must be considered, for the purpose of ascertaining whether the use of a nuclear weapon by a State is in conflict with State obligations under international law.

The concept of obligations *erga omnes* has, of course, received recognition in the Court's jurisprudence, though in a different context, in *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase* (*I.C.J. Reports 1970*, p. 3).

Indeed, in some areas, modern discussions of State responsibility take the matter even further, to elevate serious breach of State duty in regard to the environment to the level of an international crime when they state that:

> "a serious breach of an international obligation of essential importance for the safeguarding and preservation of the human environment, such as those prohibiting massive pollution of the atmosphere or of the seas"

may result in an international crime[48].

It is not necessary for present purposes to examine the various levels of State obligations in respect of the environment, which may range from

---

[47] *Proceedings of the American Society of International Law*, 1915, Vol. 2, pp. 7-9, cited in Guruswamy, Palmer and Weston, *op. cit.*, p. 345.

[48] International Law Commission, Draft Article 19 (3) (*d*) on State Responsibility, *Yearbook of the International Law Commission*, 1976, Vol. II, Part II, p. 96.

étatique qui nuit à l'environnement au point où le font les armes nucléaires viole l'obligation de protection de l'environnement que le droit international moderne met à la charge des Etats. Prétendre le contraire, ce serait saper le fondement logique du droit de l'environnement et ébranler jusqu'au tréfonds les bases de cette branche vitale du droit international moderne.

d) *La nature juridique des obligations des Etats*

En matière de comportement à l'égard de l'environnement, on voit apparaître les notions d'obligations *erga omnes* et de droits *erga omnes*, nonobstant la division de la population du globe en Etats nations.

La notion de droit *erga omnes* n'est pas nouvelle. En 1915, l'éminent juriste américain Elihu Root, qui devait par la suite devenir membre du comité chargé de rédiger le Statut de la Cour permanente, a écrit dans un article intitulé «The Outlook for International Law»:

> «Lorsque sont violées où que ce soit dans le monde les lois visant à protéger l'indépendance des nations, l'inviolabilité de leur territoire, la vie et les biens de leurs ressortissants, toutes les autres nations ont le droit de s'élever contre l'atteinte à l'ordre juridique.»[47]

C'est dans cette perspective qu'il faut examiner les dommages causés à l'environnement afin de déterminer si l'emploi d'une arme nucléaire par un Etat va à l'encontre de ses obligations au regard du droit international.

La notion d'obligation *erga omnes* a bien sûr reçu l'aval de la Cour, encore que dans un contexte différent, à l'occasion de l'affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, deuxième phase* (*C.I.J. Recueil 1970*, p. 3).

On trouve même, dans certains cercles, une approche moderne de la responsabilité des Etats qui va encore plus loin puisqu'elle élève toute violation grave des obligations d'un Etat en matière d'environnement au rang de crime international en affirmant qu'un crime international peut résulter

> «d'une violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde et la protection de l'environnement humain, comme celles interdisant la pollution massive de l'atmosphère et des mers»[48].

Point n'est besoin d'examiner dans le présent contexte l'éventail des normes applicables aux Etats en matière d'environnement qui va des

---

[47] *Proceedings of the American Society of International Law*, 1915, vol. 2, p. 7-9, cité dans Guruswamy, Palmer et Weston, *op. cit.*, p. 345.

[48] Commission du droit international, paragraphe 3, alinéa *d)*, de l'article 19 du projet sur la responsabilité des Etats, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1976, vol. II, deuxième partie, p. 89.

obligations *erga omnes*, through obligations which are in the nature of *jus cogens*, all the way up to the level of international crime.

(e) *Multilateral treaty obligations*

There have been, since the Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (1972), over one hundred multilateral environmental instruments which are in force. A United Nations Environment Programme is in force, major instruments have been signed regarding the law of the sea, transboundary pollution, hazardous waste, nuclear accidents, the ozone layer, endangered species — to name but a few. The United Nations Environment Programme register of multilateral treaties affecting the environment revealed as many as 152 treaties in May 1991[49].

The multifarious international instruments relating to the environment, to which reference has been made, build up the rising tide of international acceptance which creates in its totality a universal acceptance of State obligation which in turn translates itself into law. All of the areas they deal with are areas affected by the nuclear weapon to an extent which is impermissible under these instruments, had the damage been caused by any other agency.

The areas named are a small sample of the areas of State obligations under international law which are affected by the nuclear weapon. What WHO wants to know, in view of the close linkage of a pure environment with human health, is whether there is a breach of such State obligations when a State uses a nuclear weapon. It cannot, in my view, be denied this information, which lies at the very heart of its constitutional mandate of safeguarding global health.

2. *State Obligations in Regard to Health*

The next question to be addressed is whether there are State obligations in regard to health, and whether these are violated by the use of the nuclear weapon.

(a) *The human right to health*

An examination of the various international developments in regard to health shows that State duties in regard to health have now passed beyond the field of good intentions into the realm of binding international law.

---

[49] See Geoffrey Palmer, "New Ways to Make International Environmental Law", *American Journal of International Law*, 1992, Vol. 86, p. 262.

obligations *erga omnes* à l'incrimination au niveau international en passant par les obligations relevant du *jus cogens*.

c) *Obligations découlant de traités multilatéraux*

La déclaration de Stockholm adoptée en 1982 par la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain a été suivie de la conclusion de plus d'une centaine d'instruments multilatéraux sur l'environnement qui sont en vigueur. Un programme des Nations Unies pour l'environnement est en place, des instruments majeurs ont été signés en ce qui concerne le droit de la mer, la pollution transfrontière, les déchets dangereux, les accidents nucléaires, la couche d'ozone, les espèces menacées de disparition, pour n'en citer que quelques-uns. Le registre des traités multilatéraux relatifs à l'environnement publié par le Programme des Nations Unies pour l'environnement comportait cent cinquante-deux entrées en mai 1991[39].

Chacun de ces instruments internationaux intéressant l'environnement qui viennent d'être évoqués marque un pas en avant dans la voie d'une acceptation internationale qui débouche, en fin de compte, sur une acceptation universelle d'un impératif étatique se concrétisant à son tour en normes juridiques. Tous les secteurs auxquels se rapportent les instruments en question sont des secteurs auxquels l'arme nucléaire peut porter atteinte à un degré que ne tolèrent pas lesdits instruments s'agissant de dommages attribuables à d'autres agents.

Je n'ai mentionné que quelques-uns des secteurs où existent des obligations étatiques découlant du droit international qui sont exposés aux conséquences des armes nucléaires. Ce que l'OMS veut savoir, compte tenu des liens étroits qui existent entre l'environnement au sens strict et la santé humaine, c'est s'il y a violation de ces obligations lorsqu'un Etat utilise l'arme nucléaire. Elle ne peut, à mon avis, se voir refuser les informations en question car elles touchent au cœur même de son mandat constitutionnel qui porte sur la sauvegarde de la santé mondiale.

2. *Obligations des Etats en matière de santé*

Il faut maintenant déterminer si les Etats ont des obligations en matière de santé et, dans l'affirmative, si l'emploi des armes nucléaires est une violation de ces obligations.

a) *Le droit de tout être humain à la santé*

Une analyse des divers événements internationaux intéressant la santé montre que les devoirs des Etats dans ce domaine ne sont plus affaire de bonne volonté et relèvent désormais du droit international contraignant.

---

[39] Voir Geoffrey Palmer, « New Ways to Make International Environmental Law », *American Journal of International Law*, 1992, vol. 86, p. 262.

Even before the Universal Declaration of Human Rights, the Constitution of WHO (1946) recognized the enjoyment of the highest attainable standard of health as one of the fundamental rights of every human being. This will be dealt with more fully in the section on the WHO Constitution.

Article 25 (1) of the Universal Declaration recognizes the right of everyone to health and well-being, through its stress on the right to a standard of living adequate for health and well-being.

(b) *State obligations in relation to health*

A more specific recognition of the right to health is contained in Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966. Article 12 states that the "States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health". It will be noted here that the recognition by States of the right to health is in the general terms that they recognize the right of "everyone" and not merely of their own subjects. Consequently each State is under an obligation to respect the right to health of all members of the international community.

It is to be noted also that the formulation contained in the Covenant is not restricted to mere recognition or to statements of good intention. Article 2 (1) provides that:

> "Each State party to the present Covenant *undertakes* to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures." (Emphasis added.)

Further, Article 2 (2) contains a guarantee by States that "the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, . . . national or social origin, . . . or other status". Quite clearly this is a reinforcement of the obligation *erga omnes* towards the entire global population which is contained in Article 12 and a further obligation to take active steps towards guaranteeing this right to health of the global population.

(c) *Global implementation measures involving State obligations in regard to health*

On 22 May 1981, the World Health Assembly, by resolution WHA34.36, unanimously adopted a "Global Strategy for health for all by the year

Même avant l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Constitution de l'OMS (1946) a reconnu la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre comme constituant l'un des droits fondamentaux de tout être humain. Ce point sera examiné plus en détail dans la section relative à la Constitution de l'OMS.

L'article 25 de la déclaration universelle reconnaît dans son paragraphe 1 le droit de toute personne à la santé et au bien-être en proclamant le droit de chacun à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être.

b) *Obligations des Etats touchant la santé*

Le droit à la santé est reconnu en termes plus précis à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Cet article dispose que: «Les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre.» On remarquera que les Etats reconnaissent le droit à la santé en général en ce sens qu'ils le reconnaissent à «toute personne» et non pas seulement à leurs propres ressortissants. Chaque Etat est par conséquent tenu de respecter le droit à la santé de tous les membres de la communauté internationale.

Il est à noter que le libellé du pacte va au-delà de la simple reconnaissance ou de la déclaration d'intention. Le paragraphe 1 de l'article 2 dispose en effet que:

> «Chacun des Etats parties au présent pacte *s'engage* à agir tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.» (Les italiques sont de moi.)

Au surplus, la garantie est donnée par les Etats, au paragraphe 2 du même article, que «les droits énoncés [dans le présent pacte] seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, ... l'origine nationale ou sociale, ... ou toute autre situation». Cette clause vient évidemment renforcer l'obligation *erga omnes* envers l'ensemble de la population du monde énoncée à l'article 12 et y ajoute une obligation de prendre des mesures effectives pour garantir le droit à la santé à la population mondiale.

c) *Mesures de mise en œuvre à l'échelon mondial impliquant pour les Etats des obligations en matière de santé*

Le 22 mai 1981, l'Assemblée mondiale de la Santé a, par sa résolution WHA34.36, adopté à l'unanimité une «stratégie mondiale de la santé

2000", which was noted with approval by the General Assembly. In that resolution, the Assembly urged all member States to assure its implementation and requested all appropriate organizations and bodies of the United Nations system to collaborate with the World Health Organization in carrying it out.

In particular, there has been much action on the regulation of products harmful to health and the environment. A consolidated list has been issued of products which have been banned, withdrawn, severely restricted or not approved. At its thirty-ninth session, the General Assembly received a report from the Secretary-General on products harmful to health and the environment, and decided that an updated consolidated list should be issued annually, and urged Member States to avail themselves of this information, and to supplement the data in the consolidated list.

Thus, not only has the right to health been recognized as a human right, but specific implementation measures have been urged on all States in measures which have been universally accepted by States, without any demurrer on the ground that health is not an area of State responsibility. Special action programmes have been worked out in relation to agencies likely to damage health and the environment.

(d) *The clash between State obligations and the health-related effects of nuclear weapons*

How does the use of the nuclear weapon accord with this obligation which States under binding treaty obligation, and by general agreement, have recognized as binding, and have in fact agreed by treaty to implement? The nuclear weapon produces the various effects upon health which have been outlined in this opinion. They include the inducement of radiation sickness, leukaemia, cancer, keloids, genetic deformities, and the like. They do so on a massive scale, not limiting their effects to the target population of the countries at war. Even within the countries at war, they promote these sources of destruction of human health among civilian and combatant alike.

It appears evident that there is here a clear contradiction between State obligations under international law in relation to health and the use of the nuclear weapon. There can be no doubt that if a State by deliberate action of any other kind should foster this sort of danger to human health, it would clearly be seen as a contradiction between that act and the State's obligations in regard to health. Even if that act should have been performed in conditions of war, there would still be a breach of State obligations under humanitarian law in relation to human health, as is clear with chemical, bacteriological or asphyxiating weapons. By what title of exemption does the nuclear weapon fall clear of this principle? I know of none.

pour tous d'ici l'an 2000», dont l'Assemblée générale a pris note avec satisfaction. Dans cette résolution, l'Assemblée a instamment invité tous les Etats membres à mettre en œuvre la stratégie et demandé à toutes les institutions et entités appropriées du système des Nations Unies de collaborer avec l'Organisation mondiale de la Santé à cette entreprise.

Beaucoup a notamment été fait au sujet de la réglementation des produits nocifs pour la santé et l'environnement. Il a été publié une liste récapitulative des produits dont la vente ou la consommation ont été interdites ou rigoureusement réglementées, qui ont été retirés du marché ou qui n'ont pas été approuvés. A sa trente-neuvième session, l'Assemblée générale a reçu du Secrétaire général un rapport sur les produits nocifs pour la santé et l'environnement, a décidé qu'une liste récapitulative mise à jour devrait être publiée tous les ans et a instamment prié les Etats Membres de tirer parti de ces informations et de compléter les données figurant sur la liste récapitulative.

De ce qui précède, il ressort non seulement que le droit à la santé a été reconnu en tant que droit de l'homme mais que des mesures concrètes de mise en œuvre ont été recommandées à tous les Etats dans le cadre d'initiatives qui ont été universellement acceptées par eux sans qu'aucun ne prétende que la santé n'est pas un domaine relevant de la responsabilité des Etats.

d) *L'incompatibilité entre les obligations des Etats et les effets des armes nucléaires dans le domaine de la santé*

Comment l'utilisation des armes nucléaires se concilie-t-elle avec cette obligation que les Etats ont, aux termes de dispositions conventionnelles obligatoires et par accord général, reconnue comme contraignante et qu'ils se sont engagés par traité à mettre en œuvre? L'arme nucléaire a sur la santé divers effets qui ont été décrits dans la présente opinion. Mal des rayons, leucémie, cancer, chéloïdes, malformations génétiques sont au nombre de ces effets qui sont ressentis massivement et non pas seulement par la population cible des pays belligérants et qui, dans les pays en guerre, menacent la santé des civils comme celle des combattants.

Une incompatibilité manifeste se révèle ici entre l'obligation des Etats au regard du droit international dans le domaine de la santé et l'utilisation de l'arme nucléaire. Il est clair que si un Etat faisait, par un acte délibéré de n'importe quel autre type, courir ce genre de danger à la santé humaine, un tel acte serait à coup sûr considéré comme inconciliable avec les obligations de cet Etat dans le domaine de la santé et comme contrevenant, même s'il était accompli en temps de guerre, aux obligations des Etats en vertu du droit humanitaire dans le domaine de la santé, au même titre que l'emploi des armes chimiques, bactériologiques et asphyxiantes. Quelle exception pourrait-on invoquer pour soustraire l'arme nucléaire à l'empire du principe en cause? Je n'en vois aucune.

3. The Duties of States under the WHO Constitution

WHO asks whether, in view of their health and environmental effects, the use of a nuclear weapon by a State would be a breach of its obligations under the WHO Constitution. Knowledge of the legal reach of its constitution is vital to the proper functioning of any agency. The Court is the pre-eminent authority under the United Nations system to advise a United Nations agency on such a matter which is unquestionably a matter of law, and which is unquestionably a matter of legitimate concern to the agency. WHO turns naturally to the Court for advice on precisely such a matter. The Court denies this advice on what seems to me to be a technicality.

Quite apart from their responsibilities under customary international law and any other conventions to which they are parties, the States that are parties to the WHO Constitution, which is itself an international treaty, accepted certain principles and obligations. The Constitution was signed by 61 States on 22 July 1946 and entered into force on 7 April 1948. Appendix I to the WHO volume of *Basic Documents* shows that, at 31 October 1992, 182 States had become party to the Constitution.

What are the obligations of States under the WHO Constitution?

In the first place, the States Parties to the Constitution declare *inter alia* that "The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being . . ."; that "The health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security and is dependent upon the fullest co-operation of individuals and States"; and that "Governments have a responsibility for the health of their peoples . . .".

They proceed to accept these principles and they establish the World Health Organization "for the purpose of co-operation among themselves and with others to promote and protect the health of all peoples . . .".

This Organization's objective, as stated in Article 1 is "the attainment by all peoples of the highest possible level of health".

There is thus a commitment to the attainment by all people to the highest possible level of health, to regarding the achievement of the highest achievable standard of health as a fundamental right of every person on the planet, a recognition of health as fundamental to peace, and of the duty of State co-operation to achieve this ideal. More such commitments would appear from a scrutiny of other articles of the Constitution, but the foregoing suffices for purposes of present discussion.

The Constitution is a multilateral treaty, and each participating State holds out to all others its adherence to these principles, on the basis of which all others make a similar commitment. All participating States

3. *Les devoirs des Etats au regard de la Constitution de l'OMS*

L'OMS demande si, étant donné leurs effets sur la santé et l'environnement, l'utilisation d'armes nucléaires par un Etat constituerait une violation de ses obligations au regard de la Constitution de l'Organisation. Une institution doit impérativement savoir quelle est la portée du régime juridique établi par sa constitution pour pouvoir fonctionner de manière satisfaisante. La Cour est l'autorité suprême dans le cadre du système des Nations Unies pour renseigner une institution du système sur une question de ce genre, qui est incontestablement de caractère juridique et qui se situe incontestablement dans le cadre des préoccupations légitimes de l'institution. L'OMS s'adresse tout naturellement à la Cour pour qu'elle lui donne un avis sur une telle question. La Cour refuse de donner l'avis demandé sur la base, me semble-t-il, de considérations formalistes.

Mises à part les responsabilités qui leur incombent en vertu du droit international coutumier et des autres conventions qui peuvent les lier, les Etats parties à la Constitution de l'OMS, qui est elle-même un traité international, ont accepté certains principes et obligations. La Constitution de l'OMS a été signée par soixante et un Etats le 22 juillet 1946 et elle est entrée en vigueur le 7 avril 1948. L'appendice I au recueil contenant les documents fondamentaux de l'OMS indique que, au 31 octobre 1992, cent quatre-vingt-deux Etats y étaient devenus parties.

Quelles sont les obligations des Etats en vertu de la Constitution de l'OMS?

D'emblée, les Etats parties à la Constitution proclament notamment que: « La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain... »; que: « La santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité [et] dépend de la coopération la plus étroite des individus et des Etats », et que: « Les Gouvernements ont la responsabilité de la santé de leurs peuples... »

Ils déclarent ensuite accepter ces principes et ils établissement l'Organisation mondiale de la Santé « dans le but de coopérer entre [eux] et avec tous autres pour améliorer et protéger la santé de tous les peuples... »

Le but de l'Organisation tel qu'il est défini à l'article 1 est « d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible ».

Ainsi, l'engagement est pris d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible et de considérer la possession du meilleur état de santé possible comme un droit fondamental de tous les êtres humains, la santé est reconnue comme une condition de la paix et le devoir de tous les Etats de coopérer pour atteindre l'idéal fixé est établi. D'autres engagements de cette nature pourraient être identifiés en analysant le reste des articles de la Constitution mais, aux fins des présents développements, on peut s'en tenir à ceux qui viennent d'être évoqués.

La Constitution est un traité multilatéral et chacun des Etats qui y sont parties s'oblige à l'égard des autres à adhérer à ces principes, moyennant quoi, tous les autres prennent un engagement similaire. Tous les Etats

have committed themselves, to the extent of their respective abilities, to pursue this objective, consistently with the underlying assumption that the health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security.

As stated in the next section, the WHO Constitution and its object and purpose must be interpreted in accordance with the principle of broad interpretation approved by the Court in its Opinion in the present case. It is in this sense that the commitments of the participating nations under the WHO Constitution must be construed. It seems to be clearly inconsistent with this objective that any of these nations, even for purposes of war, should consciously spread a means by which global health is undermined. In fact, it is a contradiction in terms to commit oneself to the attainment by all peoples of the highest possible levels of health and at the same time to launch into the midst of the global population a lethal instrumentality for spreading ill health on an unprecedented scale.

The use of conventional weapons in war does not spread disease. It does not cause genetic deformities. It does not imperil crops. It does not cause intergenerational climatic effects which imperil the global food supply. The use of nuclear weapons does. The user of the weapon now knows, in the present state of scientific knowledge, that all these dangers to health will be caused.

There is thus a clear breach of State obligations undertaken in the treaty which forms the WHO Constitution, when States resort to the use of nuclear weapons. This is the crux of the WHO enquiry regarding the interpretation of its Constitution.

Such a result would be achieved even without the application of broad principles of interpretation, discussed in the next section, for it follows naturally from a consideration of these declarations and commitments collectively.

The Constitution also accepts the promotion of child health and welfare as one of the mandatory functions of the Organization (Art. 2 *(l)*). This principle has been accepted by every participating State. Nuclear weapons surely violate this principle, if for no other reason than the genetic damage they cause. The position is no different in regard to maternal health and welfare dealt with in the same Article (2 *(l)*).

V. PRINCIPLES OF INTERPRETATION RELATING TO WHO'S CONSTITUTION

1. Principles of Interpretation Applicable to WHO's Constitution

An important aspect of the question referred to the Court is the legal interpretation of State obligations under the WHO Constitution, which is

parties se sont engagés, dans la mesure de leurs possibilités respectives, à travailler à cet objectif, comme les invite à le faire le postulat de base selon lequel la santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix et de la sécurité.

Ainsi qu'on l'indiquera dans la section suivante, la Constitution de l'OMS de même que son objet et son but doivent être interprétés conformément au principe d'interprétation extensive auquel la Cour s'est rangée dans l'avis qu'elle a rendu dans la présente affaire. C'est dans cette perspective que les engagements pris par les nations participantes en vertu de la Constitution de l'OMS doivent être interprétés. Incompatible avec l'objectif à atteindre semble être l'idée que l'une quelconque de ces nations puisse, même aux fins de buts de guerre, propager délibérément un vecteur mettant en danger la santé mondiale. En fait, il est contradictoire de s'engager à amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible et de lancer en même temps au beau milieu de la population mondiale un engin de mort capable de compromettre la santé à une échelle sans précédent.

L'emploi à la guerre d'armes conventionnelles ne propage pas de maladie. Il ne cause pas de malformations génétiques. Il ne ruine pas les récoltes. Il ne provoque pas d'effets climatiques intergénérations mettant en danger l'approvisionnement mondial en vivres. Tout cela, les armes nucléaires le font. Quiconque utilise la bombe a la certitude, dans l'état actuel des connaissances scientifiques, que toutes ces atteintes à la santé s'ensuivront.

Il y a donc manifestement, en cas de recours par les Etats aux armes nucléaires, violation des obligations qu'ils ont contractées en devenant parties au traité que représente la Constitution de l'OMS. Tel est le nœud du problème que soulève l'OMS touchant l'interprétation de sa Constitution.

Le même résultat serait atteint même sans le secours des principes d'interprétation extensive analysés dans la section qui suit car, pris ensemble, les déclarations et engagements rappelés plus haut y conduisent tout naturellement.

La Constitution enjoint également à l'Organisation de faire progresser l'action en faveur de la santé et du bien-être de l'enfant (art. 2 *l*)). Ce principe a été accepté par chacun des Etats parties. Les armes nucléaires y contreviennent indubitablement ne serait-ce qu'en raison des dommages génétiques qu'elles causent. La même remarque vaut pour la santé et le bien-être de la mère, également visés à l'article 2, alinéa *l*).

V. Principes d'interprétation à prendre en considération dans le cas de la Constitution de l'OMS

1. Principes d'interprétation à appliquer à la Constitution de l'OMS

La question soumise à la Cour soulève l'important problème de l'interprétation juridique des obligations des Etats au regard de la Consti-

a multilateral treaty. As the Court has observed in its Advisory Opinion (at para. 19), the principles of treaty interpretation are thus brought into play and Article 31 of the Vienna Convention "makes it possible to give quite broad consideration to the particularities of the constitutional instruments of international organizations", for the terms of a treaty must be interpreted "in their context and in the light of its object and purpose". The Court's jurisprudence has given effect to this principle on numerous occasions, as the Court has observed[50].

In the interpretation of a multilateral convention of this type, particularly one which sets before itself certain sociological or humanitarian goals, the task of interpretation should be guided by the object and purpose which the Convention sets before itself. A literal interpretation, using strict methods of anchoring interpretation to the letter rather than the spirit of the convention, would be inappropriate. Fitzmaurice observes of interpretation by reference to objects, principles and purposes (the teleological method) that:

> "This is a method of interpretation more especially connected with the general multilateral convention of the 'normative', and, particularly, of the sociological or humanitarian type. The characters or constitutive instruments of international organizations may also be placed in this category."[51]

The interpretation of a multilateral, sociological or humanitarian treaty, such as the WHO Constitution, cannot be permitted to diverge from its objects, purposes and principles. I am of the view that the approach of the Court has in effect taken it far from these objects, purposes and principles, through a narrow and literal construction, which sees the Organization as being precluded from enquiring, *inter alia*, about the conformity of a certain item of State conduct with the terms of *its own Constitution*.

There are numerous specific provisions within the treaty, several of which have already been referred to. These need to be interpreted in accordance with the treaty's overall object and purpose as stated in its preamble. This is not to state that in the treaty in question there is any conflict between the natural meaning of the words used and its overall purpose, but merely to state that its various specific provisions should not be interpreted narrowly, but always with the end in view which the treaty seeks to achieve — the attainment of the highest standards of health on a global scale.

The object and purpose of the Constitution — the attainment by all peoples of the highest possible level of health — is clearly defeated by the

---

[50] See references to the relevant cases in paragraph 19 of the Court's Advisory Opinion.

[51] Sir Gerald Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, 1986, Vol. I, p. 341.

tution de l'OMS, traité multilatéral auquel s'appliquent, comme l'a souligné la Cour dans son avis consultatif (au paragraphe 19), les principes d'interprétation des traités et l'article 31 de la convention sur le droit des traités, lequel permet de tenir largement compte des «caractéristiques spéciales» des actes constitutifs des organisations internationales, vu que les termes d'un traité doivent être interprétés «dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but». La Cour a, comme elle le rappelle, eu l'occasion d'appliquer ce principe en de nombreuses occasions[50].

Dans l'interprétation d'une convention multilatérale de ce type, surtout si elle vise certains objectifs sociologiques ou humanitaires, il faut se laisser guider par l'objet et le but que se fixe l'instrument. Une interprétation littérale strictement axée sur la lettre plutôt que sur l'esprit de la convention serait inadéquate. Fitzmaurice fait observer que l'interprétation par référence à l'objet, aux principes et aux buts — la méthode dite téléologique —

> «est une méthode d'interprétation qui convient plus spécialement à la convention multilatérale générale de caractère «normatif» et plus spécialement du type sociologique ou humanitaire. Les chartes ou instruments constitutifs d'organisations internationales peuvent être rangés dans cette catégorie.»[51]

Il n'est pas admissible d'interpréter un traité multilatéral de caractère sociologique ou humanitaire comme la Constitution de l'OMS en s'écartant de son objet, de ses buts et de ses principes, chose que fait à un degré très poussé la méthode suivie par la Cour qui, par le biais d'une interprétation étroite et littérale, aboutit à priver l'Organisation de la possibilité de vérifier notamment si un certain comportement étatique est conforme aux termes de *sa propre Constitution.*

Il y a dans le traité de nombreuses dispositions de caractère spécifique dont plusieurs ont déjà été évoquées. Elles doivent être interprétées conformément à l'objet et au but d'ensemble de l'instrument, tels qu'ils sont définis dans le préambule. Loin de moi de sous-entendre qu'il y a conflit entre le sens normal des termes utilisés et le but d'ensemble du traité; ce que je veux dire c'est que les diverses dispositions de caractère spécifique doivent être interprétées non pas de manière étroite mais en ayant toujours présente à l'esprit la finalité du traité — amener la population du globe au niveau de santé le plus élevé possible.

L'objet et le but de la Constitution de l'OMS — amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible — sont manifestement

---

[50] Voir les références aux affaires pertinentes au paragraphe 19 de l'avis consultatif de la Cour.

[51] Sir Gerald Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, 1986, vol. I, p. 341.

infliction upon the global population of multiple health dangers on a massive scale, as follows from the use of a nuclear weapon.

There is no ambiguity about the expression "highest possible level of health". States declare they will co-operate to achieve this, others make similar declarations on this basis, and a commitment to achieve this objective has emerged.

The governing principle as to whether the nuclear weapon violates State obligations under the Constitution is to be found in the object and purpose of the WHO Constitution. When so regarded, the answer emerges beyond any possibility of doubt or obscurity. State actions which negative the State declarations and commitments to health outlined earlier are clearly a violation of the WHO Statute. To interpret the statutory provisions outlined earlier, so as to enable a State to inflict health damage to present and future generations without violating its constitutional duties, does violence to this principle of interpretation, and to the Statute itself.

The maxim *ut res magis valeat quam pereat* may also be invoked in this regard[52]. The central purpose of the Statute is health. The Statute must be interpreted so as to promote that purpose, rather than endanger it. A statutory construction of the WHO Constitution which sees State use of the nuclear weapon as not being in conflict with State obligations thereunder is a construction that endangers rather than promotes the central purpose of the Statute.

In view of the clear and incontrovertible contradiction between the obligations assumed by States under the Constitution, and the use of nuclear weapons, it is scarcely necessary to examine other elements in the Constitution which are confirmatory of these conclusions. For example, the provisions that "the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being", or that the organization is established "for the purpose of co-operation . . . to promote and protect the health of all peoples" are just a few of the many provisions scattered throughout the Statute which confirm its dominant and incontrovertible purpose, to which all participating nations have subscribed without reservation.

2. *The Principle of Speciality*

The Court has attached much importance to the principle of speciality in dealing with the question whether the present request falls within the

---

[52] See Fitzmaurice, *op. cit.*, pp. 345 ff. See, generally, C. F. Amerasinghe, "Interpretation of Texts in Open International Organizations", *British Year Book of International Law*, 1994, Vol. 65, pp. 189 ff.; H. W. A. Thirlway, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1960-1989", *British Year Book of International Law*, 1991, Vol. 62, pp. 20 ff.

battus en brèche lorsque la santé de la population mondiale est massivement exposée aux dangers multiples que lui fait courir l'utilisation d'une arme nucléaire.

Il n'y a pas la moindre ambiguïté dans l'expression «niveau de santé le plus élevé possible». Les Etats déclarent qu'ils coopéreront pour qu'un tel niveau soit atteint, d'autres font des déclarations similaires sur cette base et un engagement à l'effet susvisé se matérialise.

Le critère de base permettant de déterminer si l'arme nucléaire contrevient aux obligations des Etats au regard de la Constitution de l'OMS réside dans l'objet et le but de cet instrument. Lorsqu'on aborde les choses sous cet angle, la réponse s'impose sans la moindre équivoque ou incertitude. Les comportements étatiques qui contredisent les déclarations et engagements évoqués plus haut constituent manifestement une violation de l'acte constitutif de l'OMS. Interpréter les dispositions statutaires auxquelles il a été fait référence comme permettant à un Etat de nuire à la santé des générations présentes et futures sans pour autant violer ses obligations constitutionnelles c'est faire violence aux critères susmentionnés et à l'acte constitutif lui-même.

La maxime *ut res magis valeat quam pereat* peut aussi être invoquée dans ce contexte[52]. L'acte constitutif a pour objectif essentiel la santé. Il doit être interprété de façon à servir cet objectif non à en compromettre la réalisation. Une interprétation officielle de la Constitution de l'OMS selon laquelle l'emploi par un Etat de l'arme nucléaire ne contrevient pas aux obligations incombant aux Etats en vertu de cet instrument dessert son objectif essentiel au lieu d'en favoriser la réalisation.

L'existence d'une contradiction patente et indiscutable entre les obligations contractées par les Etats en vertu de la Constitution de l'OMS et l'utilisation des armes nucléaires étant ainsi établie, point n'est besoin d'examiner d'autres éléments de cet instrument qui corroborent cette conclusion. La Constitution dispose par exemple que «la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain» et que l'Organisation est établie «dans le but de coopérer ... pour améliorer et protéger la santé de tous les peuples». Ces deux dispositions, parmi bien d'autres qui émaillent l'acte constitutif de l'OMS, en confirment le but primordial et indéniable, auquel toutes les nations qui y sont parties ont souscrit sans réserve.

2. *Le principe de spécialité*

La Cour s'est beaucoup appuyée sur le principe de spécialité pour déterminer si la requête à l'examen relève bien de la sphère d'activité de

---

[52] Voir Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 345 et suiv. Voir, d'une manière générale, C. F. Amerasinghe, «Interpretation of Texts in Open International Organizations», *British Year Book of International Law*, 1994, vol. 65, p. 189 et suiv.; H. W. A. Thirlway, «The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1960-1989», *British Year Book of International Law*, 1991, vol. 62, p. 20 et suiv.

proper sphere of activities of WHO. The Court is of course anxious to ensure that there should not be an unnecessary confusion or overlapping of functions between the different organs and agencies of the United Nations.

However, the principle of speciality does not mean that there can be no overlap. It is in the nature of a complex organization like the United Nations that there will be, owing to the multiplicity and complexity of its functions, some areas of overlap between the legitimate spheres of authority of its constituent entities. As observed earlier, at the highest levels of the United Nations Organization, this Court itself has an area of overlap with the Security Council. Although the Security Council has basic responsibility for matters pertinent to peace and security, the same matters can also present legal problems properly within the sphere of adjudication, which is the Court's particular responsibility. The inextricable interlinkage between the legal aspects of a matter and its political implications has never been seen as depriving the Court of its right and its duty to act in its proper legal sphere.

As so well observed by the Court in its Opinion in the present case (para. 16), the fact that a matter has political implications does not deprive a legal question of its quality of being a legal question. The same concerns should apply in regard to medical questions. In *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, the Court gave expression to what may be described as the principle of complementarity at the highest levels of the United Nations Organization in the clearest terms when it observed:

> "The [Security] Council has functions of a political nature assigned to it, whereas the Court exercises purely judicial functions. Both organs can therefore perform their separate but complementary functions with respect to the same events." (*I.C.J. Reports 1984*, p. 435, para. 95.)

Likewise, a medical question may involve also some other ramifications which make it an appropriate matter for another specialized agency. For example, ventilation requirements on aircraft could equally well concern the World Health Organization and the International Civil Aviation Organization; safety regulations relating to the carriage of noxious waste may equally concern WHO and the International Maritime Organization; questions relating to patent rights in pharmaceuticals may equally concern WHO and the World Intellectual Property Organization; questions regarding the disposal of nuclear waste may equally concern WHO and the International Atomic Energy Agency; questions relating to herbicides may equally concern WHO and the Food and Agriculture Organization; unhealthy working conditions in the paint and chemical industry may equally concern WHO and the International Labour Organisation.The family of United Nations organizations was not set up in a fretwork pattern of neatly dovetailing

l'OMS. Elle est naturellement soucieuse d'éviter que ne s'introduisent des confusions ou des chevauchements inutiles dans la définition des fonctions des différents organes et institutions des Nations Unies.

Mais le principe de spécialité n'interdit pas les chevauchements éventuels. Il est normal que les sphères de compétence légitime des entités constitutives d'une organisation diversifiée comme les Nations Unies, dont les fonctions sont multiples et complexes, mordent tant soit peu les unes sur les autres. Tel est le cas, on l'a déjà souligné, au niveau le plus élevé de l'Organisation des Nations Unies puisque, entre la Cour elle-même et le Conseil de sécurité, existe un certain chevauchement. Sans doute le Conseil a-t-il la responsabilité principale des questions de paix et de sécurité mais ces questions peuvent aussi soulever des problèmes juridiques relevant de l'activité judiciaire, qui est le domaine propre de la Cour. Les liens inextricables entre les aspects juridiques d'une question et ses implications politiques n'ont jamais été considérés comme ayant pour effet d'éteindre le droit et l'obligation de la Cour d'agir dans sa sphère juridique propre.

Comme l'a justement souligné la Cour dans l'avis qu'elle a rendu dans la présente affaire, qu'une question juridique présente des aspects politiques ne suffit pas à la priver de son caractère de question juridique. La même logique devrait s'appliquer dans le cas des questions médicales. Dans son jugement sur les *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour a formulé de la manière la plus claire ce qu'on peut désigner sous le nom de principe de complémentarité aux niveaux les plus élevés de l'Organisation des Nations Unies lorsqu'elle a déclaré :

> «Le Conseil [de sécurité] a des attributions politiques; la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements.» (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 435, par. 95).

Une question médicale peut, de la même manière, avoir des prolongements qui justifient qu'une autre institution spécialisée s'en saisisse. Par exemple, les normes de ventilation à bord des aéronefs peuvent relever aussi bien de l'Organisation mondiale de la Santé que de l'Organisation de l'aviation civile internationale; les règlements de sécurité concernant le transport des déchets toxiques peuvent intéresser au même titre l'OMS et l'Organisation maritime internationale; les questions de brevets sur les produits pharmaceutiques peuvent être du ressort tant de l'OMS que de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle; les questions relatives à l'évacuation des déchets nucléaires peuvent entrer dans le champ de l'OMS comme dans celui de l'Agence internationale de l'énergie atomique; les questions soulevées par les herbicides peuvent relever à la fois de l'OMS et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture; l'insalubrité des conditions de travail dans l'industrie des peintures et produits chimiques peut être du ressort tant de l'OMS que de l'Organisation internationale du

components, each with a precisely carved outline of its own. These organizations deal with human activities and human interrelationships, and it is of their very nature that they should have overlapping areas of concern. Their broad contours are of course defined, but different aspects of the self-same question may well fall within the ambit of two or more organizations. The particularities of various international organizations were never meant to exclude areas of overlap, so long as these lay within the legitimate sphere of concern of the respective agencies involved. Specialized agencies with specialized interests can home in on specialized implications of some activity, which might otherwise pass unnoticed in other reactions to other aspects of the same problem. Complex problems have ramifications in many specialized directions to which the specialists alone are most competent to draw attention. Such a view contributes to the richness of the United Nations system. To expect otherwise would be contrary to the essence and rationale of a complex organization which straddles all facets of human activity.

VI. WHO's Prior Efforts

1. WHO's Efforts in the Nuclear Field

WHO's representative has outlined three phases of WHO activity in the field of nuclear radiation going back to the 1950s. At that stage, WHO was concerned with the harmful effects of ionizing radiation of all kinds. In 1960 it directed its attention, *inter alia*, to the effects of radioactive fallout from experimental nuclear explosions in the atmosphere. In 1966 it adopted a resolution particularly referring to nuclear weapons. In 1979 it specifically concerned itself with nuclear war which was mentioned in WHA resolution 32.24.

In this phase, the Assembly began to concern itself with the "effects of nuclear war on health and health services". It produced a detailed report on the subject which took two years in preparation. This has been deposited with the Court and has already been cited.

That Report dealt with the explosion of a single bomb, a limited war and a total war. The dead in each of these scenarios ranged from one million to one billion, with a similar number of injured people in addition.

The next phase of WHO activity in this regard commenced in 1992 when a possible request to this Court for an advisory opinion was taken up, though not without opposition from some members, as noted earlier in this opinion.

Travail. Le système des Nations Unies n'a pas été conçu comme un damier composé de cases bien emboîtées et précisément délimitées. Les organisations dont il se compose s'occupent d'activités et d'interrelations humaines et il est dans l'ordre des choses que chacune morde sur la sphère de compétences des autres. Leur domaine est naturellement circonscrit dans ses grandes lignes, mais les différents aspects de la même question peuvent fort bien être du ressort de deux ou plusieurs organisations. Sans doute les diverses organisations internationales sont-elles spécialisées, mais il ne leur est pas pour autant interdit de se partager certains secteurs dès lors qu'ils relèvent dûment de leurs sphères de préoccupation respectives. Comme chaque institution spécialisée a sa spécialisation, elle peut se saisir des aspects d'une activité déterminée apparentée à sa spécialisation qui pourraient, sans cela, passer inaperçus dans le cadre d'une autre approche axée sur d'autres aspects de la même activité. Tout problème complexe a des ramifications dans une foule de secteurs spécialisés sur lesquels les spécialistes sont les mieux placés pour appeler l'attention. D'une telle vision des choses, le système des Nations Unies sort enrichi. En attendre une réaction différente serait contraire à l'esprit et à la raison d'être d'une organisation complexe qui embrasse toutes les formes de l'activité humaine.

VI. LES EFFORTS ANTÉRIEURS DE L'OMS

1. L'effort de l'OMS dans le domaine nucléaire

Le représentant de l'OMS a distingué trois phases dans l'activité menée par l'OMS en matière de radiations nucléaires depuis le début des années cinquante. A l'époque, l'Organisation s'intéressait aux effets nocifs de tous les types de radiations ionisantes. En 1960, elle a fait porter son attention sur, entre autres choses, les effets des retombées radioactives consécutives aux explosions nucléaires expérimentales dans l'atmosphère. En 1966, elle a adopté une résolution faisant spécialement référence aux armes nucléaires. En 1979, elle s'est expressément intéressée à la guerre nucléaire dont il est fait mention dans la résolution 32.24 de l'Assemblée mondiale de la Santé.

A ce stade, l'Assemblée a commencé à se préoccuper des «effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé». Elle a publié un rapport détaillé sur la question qui a pris deux ans à préparer. Ce rapport fait partie du dossier soumis à la Cour et j'en ai parlé précédemment.

Y sont envisagées trois hypothèses: explosion d'une bombe unique, guerre limitée et guerre totale. Le nombre des morts dans chacune de ces hypothèses se situe entre un million et un milliard et celui des blessés à un niveau comparable.

La phase suivante de l'action de l'OMS dans ce domaine a débuté en 1992, date où s'est fait jour l'idée — qui n'a pas été sans susciter, j'ai déjà eu l'occasion de le souligner, des objections de la part de certains membres — de demander un avis consultatif à la Cour.

2. *WHO's Past Practice in Matters Relating to Peace*

WHO has in the past asserted its "interest in the consolidation of peace as an inalienable prerequisite for preservation and improvement of the health of all nations" (WHA resolution 20.54, referring to resolutions 11.31 and 15.51), and it has called upon all WHO member States to implement United Nations General Assembly resolution 2162 (XXI). In 1969 WHO, in resolution 22.58, referred to "the necessity of achieving a rapid international agreement for the complete prohibition and disposal of all types of chemical and bacteriological (biological) weapons".

WHO has thus in its practice very clearly indicated its concern with the legal status of weapons that could have damaging effects on health and the environment. Health and the purity of the environment, without which health cannot be fostered, are undoubtedly within its purview and, indeed, constitute the very rationale for its existence. The suggestion that WHO should concern itself with the practicalities of attention to matters of health and the environment without any concern with the legal framework within which health and environment are affected has not been the basis on which WHO has conducted its activities thus far. It has viewed a concern for health and environment as including a concern for the legal framework within which damage to health and environment may be caused. WHO would indeed be lacking in due attention to its duties in this regard if it did not, where possible, draw attention to the need for clarification or correction of a legal framework within which such damage could occur.

If the legality of chemical and bacteriological weapons was a proper subject for WHO's concern, having regard to their effect on health and the environment, then *a fortiori* nuclear weapons would be.

If WHO did not concern itself with international legislation in regard to such matters as plague prevention, smallpox inoculation, or noxious waste disposal, this would be universally regarded as a grave omission. It could similarly concern itself with legislation in regard to the level of a toxic or carcinogenic substance that can be carried in a product offered for public consumption, or with the need for legislation regarding the advertising on product labels of the carcinogenic or other effects of the product. A WHO division, the International Agency for Research on Cancer puts out reports from time to time on such matters. Recent outbreaks of the deadly ebola virus have highlighted the imperative need for stringent regulations, be they on a global scale, for containment of the virus. Questions of legality — whether they be in regard to transport, food certification, quarantine and indeed any means of spread of disease — are very much the concern of WHO, whatever the agency that spreads it among the global population. The nuclear weapon may concern matters of high national policy, but it is also a global health hazard of the

2. *La pratique établie de l'OMS touchant les questions relatives à la paix*

L'OMS a, au long de son histoire, «manifesté qu'elle se préoccupe vivement de voir régner une paix durable, condition fondamentale pour le maintien et l'amélioration de la santé de tous les peuples du monde» (résolution 20.54 de l'Assemblée mondiale de la Santé faisant référence aux résolutions 11.31 et 15.51) et elle a demandé à tous les Etats membres de l'OMS d'assurer l'application de la résolution 2162 (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies. En 1969, elle a souligné, dans sa résolution 22.58: «la nécessité d'arriver à un accord international rapide pour l'interdiction et la destruction totales des armes chimiques et bactériologiques (biologiques) sous toutes leurs formes».

La pratique de l'OMS révèle donc très clairement l'intérêt qu'elle porte au statut juridique des armes qui peuvent avoir des effets néfastes sur la santé et l'environnement. La santé et l'intégrité de l'environnement qui est la condition de la santé entrent incontestablement dans sa sphère de compétence et ont même dicté sa création. L'approche consistant à faire porter l'attention sur les aspects pratiques des questions concernant la santé et l'environnement sans se préoccuper du cadre juridique dans lequel se situent les atteintes à la santé et à l'environnement n'est pas celle que l'OMS a jusqu'à présent adoptée dans la conduite de ses activités puisqu'elle a considéré que, s'intéressant à la santé et à l'environnement, elle devait aussi s'intéresser au cadre juridique dans lequel peuvent être causés des dommages à la santé et à l'environnement. L'OMS manquerait certes à son devoir de diligence dans l'accomplissement de sa mission si elle omettait d'appeler l'attention, chaque fois que possible, sur la nécessité de clarifier ou de rectifier un cadre juridique où de tels dommages peuvent se produire.

Si l'OMS a pu à bon droit s'interroger sur la licéité des armes chimiques et bactériologiques compte tenu de leurs répercussions sur la santé et l'environnement, elle peut à fortiori s'interroger sur la licéité des armes nucléaires.

Si l'OMS se désintéressait de la réglementation internationale sur des questions telles que la prévention de la lèpre, la vaccination contre la variole ou l'élimination des déchets toxiques, elle serait universellement considérée comme coupable d'une grave négligence. Pourraient dans le même esprit retenir son attention les mesures visant à réglementer le taux de telle substance toxique ou carcinogène que peut contenir un produit offert à la consommation humaine ou à informer le consommateur, sur les étiquettes accompagnant le produit, de ses effets carcinogènes ou autres. Une division de l'OMS, le Centre international de recherche sur le cancer, publie régulièrement des rapports sur ces questions. Les récentes poussées du virus mortel de l'ebola ont mis en lumière le besoin impérieux d'une réglementation rigoureuse, à l'échelle mondiale, propre à en endiguer la propagation. Les mesures juridiques — qu'elles concernent les transports, les certificats de provenance des produits alimentaires, la quarantaine ou tout autre moyen de juguler une maladie — sont au premier plan des préoccupations de l'OMS, quel que soit le vecteur qui la propage dans la popula-

first order, thus bringing its legality clearly within WHO's legitimate sphere of interest, no less than any of the other legal questions outlined above.

3. *Lack of Objection to Prior WHO Actions*

Furthermore, in taking such action as it has in the past, there has been, as far as may be gathered from material placed before the Court, no opposition to WHO action, on the basis of a transgression beyond the bounds of its mandate. There has been no suggestion that WHO should confine itself purely to the medical epidemiologic level of prevention, and not enter the legal and political areas of prevention of activities damaging to health. If, indeed, it was outside WHO's province to dabble in these questions of the illegality of weapons and, if such action was viewed by the international community as such, one would have expected some exception to be taken to WHO venturing into this area.

It is only necessary to refer to resolution WHA23.53 of 1970, in which WHO emphasizes:

> "the need for the rapid *prohibition* of the development, production and stockpiling of chemical and bacteriological (biological) weapons and the destruction of stocks of such weapons as a necessary measure in the fight for human health" (emphasis added).

An illustration of WHO's actions protecting its areas of concern, even in relation to the legality of the use of force, is its appeal in resolution WHA42.24 of 1989 to all member States: "to abstain from aggression and the use of threats in their international relations, including threats against medical centres and medical production plants".

Another factor bearing upon this aspect is the General Assembly's own understanding of the practice relating to this matter, as reflected in its resolution 49/75 K, welcoming the WHO resolution to seek this opinion from the Court. Without being authoritative in itself on the legal question involved, this is a recognition by the General Assembly itself that the issues raised in the request were not seen as taking WHO outside its proper sphere of competence.

VII. ADMISSIBILITY AND JURISDICTION

1. *The Court's Discretion*

The precedential implications of this Court's first refusal of a specialized agency's request for an advisory opinion prompt me to set out spe-

tion mondiale. L'arme nucléaire touche peut-être à la haute politique au niveau national, mais elle est aussi une menace de première grandeur à la santé de tous, de telle sorte que la question de sa licéité entre à coup sûr dans le cadre de la sphère d'intérêt légitime de l'OMS, tout comme le font les autres questions juridiques qui viennent d'être évoquées.

3. Absence d'objections à la ligne de conduite suivie jusqu'ici par l'OMS

Qui plus est, la ligne de conduite suivie par l'OMS dans le passé n'a, si l'on en croit le dossier soumis à la Cour, donné lieu à aucune opposition pour avoir excédé les limites du mandat qui lui est conféré. Nul n'a prétendu que l'OMS devait s'en tenir exclusivement à la prévention médicale ou épidémiologique et laisser à d'autres les mesures juridiques et politiques de prévention des activités nuisibles à la santé. Si l'OMS était vraiment mal fondée à se mêler des problèmes de licéité des armes et si la ligne de conduite qu'elle a adoptée était considérée comme critiquable par la communauté internationale, sa témérité aurait normalement dû être sanctionnée.

Il suffit de rappeler ici la résolution WHA23.53 de 1970 dans laquelle l'OMS souligne:

> «la nécessité de parvenir dans les plus brefs délais à l'*interdiction* de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes chimiques et bactériologiques (biologiques), ainsi qu'à la destruction des stocks existants, à titre de mesure indispensable au succès des efforts déployés en faveur de la santé humaine» (les italiques sont de moi).

Un bon exemple de ce que fait l'OMS pour servir la cause qu'elle défend jusques et y compris dans le domaine de la licéité de l'emploi de la force est fourni par l'appel qu'elle a lancé à tous les Etats membres dans la résolution WHA42.24 de 1989 en les invitant: «à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à un comportement agressif ou à la menace, y compris contre les centres médicaux et de production de fournitures médicales».

Mérite également d'être rappelée dans ce contexte la manière dont l'Assemblée générale elle-même a interprété la pratique en la matière lorsque, dans sa résolution 49/75 K, elle s'est félicitée de la résolution de l'OMS demandant à la Cour l'avis qui nous occupe. Bien que ne tranchant pas d'une manière autorisée le problème juridique en cause, cette réaction montre que l'Assemblée, pour sa part, ne considère pas les questions soulevées dans la demande d'avis consultatif comme entraînant l'OMS au-delà des limites de sa compétence.

VII. RECEVABILITÉ ET COMPÉTENCE

1. Le pouvoir discrétionnaire de la Cour

Etant donné qu'une décision de la Cour refusant pour la première fois de donner suite à une demande d'avis consultatif émanant d'une institu-

cifically some reasons why I consider that the objections to admissibility and jurisdiction should fail.

The refusal of the Permanent Court in *Status of Eastern Carelia* — the only instance in the jurisprudence of this Court's predecessor where an opinion was declined — is distinguishable from the present, for in that case the refusal was based on the principle that an existing dispute to which a State was a party could not be indirectly brought to the Court in the form of an advisory opinion. No such situation exists in relation to the WHO request.

Many objections, mainly based on policy considerations, have been urged by those opposing the grant of this opinion. Several of those policy objections were raised also in regard to the opinion requested by the General Assembly, and the Court has, in its Advisory Opinion on that request, dismissed those objections. I agree with the Court's reasoning in dismissing those objections.

However, it is necessary to make some observations on those objections, in the context of the WHO request, for those objections must likewise be overcome in regard to this request as well.

To a large extent, the objections were common. For example, the United Kingdom observed:

> "The United Kingdom submits that the Court should exercise its discretion *not* to respond to the request from the General Assembly. Similarly, if, contrary to my earlier submission, the Court were to consider that WHO was competent to put its question to the Court, the United Kingdom submits that the Court should none the less decline to answer that question also. The reason is that both questions are too abstract and speculative for a meaningful response. A response would serve no useful purpose and may, in fact, actually do harm." (CR 95/34, p. 28, Sir Nicholas Lyell; emphasis added.)

In my view, these objections constitute no impediment to the grant of the advisory opinion sought by WHO, and in this section I set out my reasons for so concluding.

2. The Court's Duty to Act Judicially

The power of the Court to grant an advisory opinion is discretionary, in terms of the permissive rather than compulsory language (Statute, Art. 65 (1)) which states that the Court:

> "*may* give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request" (emphasis added).

tion spécialisée risque de faire précédent, je crois utile d'exposer certaines des raisons pour lesquelles les objections soulevées contre la recevabilité et la compétence ne me paraissent pas devoir être retenues.

Le refus de la Cour permanente dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* — seule occasion dans l'histoire de l'institution qui a précédé la Cour où une demande d'avis consultatif ait reçu une suite défavorable — n'est pas du même ordre que celui qui a été opposé à l'OMS dans la présente affaire, car il était fondé sur la règle qu'un différend existant auquel un Etat est partie ne peut être porté indirectement devant la Cour par le biais du recours à la procédure consultative. La demande de l'OMS ne soulève aucun problème de cette nature.

De nombreuses objections reposant principalement sur des considérations d'opportunité ont été avancées par ceux qui ne souhaitent pas voir aboutir la demande d'avis consultatif. Plusieurs de ces objections fondées sur l'opportunité ont également été soulevées à propos de la demande présentée par l'Assemblée générale, et la Cour, dans l'avis consultatif qu'elle a donné en réponse à cette demande, les a rejetées. Je fais miens les arguments invoqués par la Cour à l'appui de ce rejet.

Les objections en question appellent toutefois certaines observations de ma part car elles doivent être réfutées dans le présent contexte comme elles l'ont été dans le contexte de l'autre demande.

Dans une large mesure, elles ont été dirigées conjointement contre les deux demandes. Ainsi, le Royaume-Uni a déclaré:

> «Le Royaume-Uni est d'avis que la Cour doit user du pouvoir discrétionnaire qui est le sien de *ne pas* répondre à la demande émanant de l'Assemblée générale. Il est également d'avis que même si, nonobstant la position que j'ai prise, la Cour considérait l'OMS comme ayant compétence pour poser sa question, elle n'en devrait pas moins, là encore, refuser de répondre, la raison étant que les deux questions sont trop abstraites et théoriques pour qu'il soit possible d'y donner une réponse qui ait un sens. Une réponse ne servirait à rien et pourrait en fait se révéler dangereuse.» (CR 95/34, p. 28, sir Nicholas Lyell; les italiques sont de moi.)

A mon avis, ces objections ne font pas obstacle à ce que la Cour donne à l'OMS l'avis consultatif qu'elle sollicite, et dans la présente section j'expose les raisons qui m'amènent à cette conclusion.

2. *Le devoir de la Cour de se comporter comme une autorité judiciaire*

Le pouvoir de la Cour de donner un avis consultatif est discrétionnaire puisqu'il est présenté comme une faculté et non comme une obligation à l'article 65, paragraphe 1, du Statut, qui dispose que la Cour:

> «*peut* donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis» (les italiques sont de moi).

Yet the principle holds good that that discretion is not an absolute and overriding discretion, but is circumscribed by the overriding principle of the Court's duty, whether in contentious or in advisory jurisdictions, always to act judicially.

As the Permanent Court observed in *Status of Eastern Carelia*:

> "The Court, being a Court of Justice, cannot, even in giving advisory opinions, depart from the essential rules guiding their activity as a Court." (*P.C.I.J., Series B, No. 5*, p. 29.)

In *Northern Cameroons* this Court emphasized the correspondence between the principles governing its contentious and advisory jurisdiction when it observed:

> "Both Courts have had occasion to make pronouncements concerning requests for advisory opinions, which are equally applicable to the proper role of the Court in disposing of contested cases; in both situations, the Court is exercising a judicial function." (*I.C.J. Reports 1963*, p. 30.)

So, also, in *Certain Expenses of the United Nations*, the Court stressed that its task in rendering advisory opinions is "an essentially judicial task" (*I.C.J. Reports 1962*, p. 155).

The essential rules guiding the Court's activity as a Court have not been comprehensively spelt out in any decision. An important guideline has however been spelt out in the jurisprudence of the Court — namely, that the Court will render an opinion in cases when it is so requested by a competent body, in the absence of "compelling reasons to the contrary"[53].

Do such compelling reasons exist?

3. *The Objections*

Among the reasons adduced by those opposing a request for an advisory opinion on nuclear weapons are the following:

(*a*) the requested opinion would enter into the sphere of politics, State policy and State security;
(*b*) nuclear weapons are being addressed in other contexts in the United Nations;
(*c*) an advisory opinion would be devoid of object or purpose;
(*d*) the opinion would have no effect on the conduct of States;
(*e*) an advisory opinion on this question could adversely affect important disarmament negotiations;
(*f*) the question referred is purely abstract and theoretical;

---

[53] For numerous decisions on this matter, see footnote 1, *supra*.

Il reste que ce pouvoir discrétionnaire n'est pas un pouvoir absolu et inconditionnel et qu'il trouve sa limite dans le principe supérieur selon lequel la Cour est tenue, dans l'exercice de sa compétence tant contentieuse que consultative, de se comporter comme une autorité judiciaire.

Ainsi que l'a observé la Cour permanente dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*:

> «La Cour, étant une cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs.» (*C.P.J.I. série B n°* 5, p. 29.)

Dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, la Cour internationale de Justice a souligné que les principes régissant sa compétence contentieuse et sa compétence consultative se recoupaient lorsqu'elle a déclaré:

> «Les deux Cours ont eu l'occasion de formuler, à propos de demandes d'avis consultatifs, des observations qui s'appliquent également au rôle que doit jouer la Cour en matière contentieuse; dans les deux cas, la Cour exerce une fonction judiciaire.» (*C.I.J. Recueil 1963*, p. 30.)

De même, dans l'affaire de *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour a souligné que sa tâche lorsqu'elle donne des avis consultatifs est une tâche essentiellement judiciaire (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 155).

Les règles essentielles guidant l'activité de la Cour en tant qu'organe judiciaire n'ont été détaillées dans aucune décision. Une directive importante a toutefois trouvé expression dans la jurisprudence de la Cour — à savoir que la Cour donnera un avis à la demande d'un organe habilité, sauf «raisons décisives» de ne pas le faire[53].

De telles raisons décisives existent-elles en l'espèce?

3. Les objections soulevées

Voici quelques-uns des arguments avancés par ceux qui sont hostiles à une demande d'avis consultatif sur les armes nucléaires:

a) l'avis consultatif demandé entrerait dans le domaine de la politique, de l'imperium étatique et de la sécurité de l'Etat;
b) la question des armes nucléaires est à l'étude dans d'autres enceintes aux Nations Unies;
c) un avis consultatif serait dépourvu d'objet et de but;
d) un avis consultatif n'aurait aucun effet sur le comportement des Etats;
e) un avis consultatif sur les questions considérées pourrait compromettre d'importantes négociations sur le désarmement;
f) la question posée est purement abstraite et théorique;

---

[53] Pour une liste des nombreuses décisions sur ce point, voir ci-dessus note 1.

(*g*) the question is too general;
(*h*) an opinion rendered in this matter would be damaging to the prestige of the Court;
(*i*) the Court would be involved in a law-making exercise, were it to render an opinion;
(*j*) this case falls outside the categories of cases in which an opinion ought to be given;
(*k*) the opinion would trespass into areas of State policy.

(a) *The requested opinion would enter the political sphere*

The submissions under this head take a variety of forms.

In the first place, it was argued that the request is only a search for means of support of a political objective and that, despite the "legal camouflage" (France, Written Statement, p. 7), the question is not a legal one. France indeed argued that "the questions are of a purely political nature" and that they "have obviously been put for exclusively political purposes" (CR 95/23, p. 66).

It was further submitted that the ruling sought from this Court goes beyond the will of the States concerned into areas they have carefully refrained from entering. In developing this point, it was argued that the topic of legality or illegality is one which States have deliberately chosen not to broach directly or indirectly. The method deliberately chosen by States on this matter is, we are told, "by elaborating and developing a body of very complex and highly technical international treaty law" (CR 95/24, p. 41, Germany). Despite this, the request seeks, according to some submissions, to draw the Court into a purely political debate in a realm not pertaining to its judicial function. For such reasons, the request is said to be one which is not amenable to judicial enquiry.

These objections have been effectively answered by the Court, so far as concerns the General Assembly request. The same reasoning would apply in regard to WHO's request. Stronger objections have been taken to the WHO request than were taken in regard to the General Assembly request; but the same reasoning on which the Court has overruled the objections to the General Assembly request would apply equally to the WHO request. The fact that the legal question is inextricably interlinked with political considerations, that political motives are alleged to lie behind the request, that political consequences would ensue from a ruling of the Court — these are matters extraneous to the consideration whether a given matter is a legal one. In fact, in the international world there are few issues indeed which do not have political overtones in varying degrees. The weightier the issue, the heavier its likely political overtones. The heavier its political overtones, the more necessary it may be to seek a legal opinion. Whether the question be raised by the General Assembly

g) la question est trop générale;
h) un avis consultatif en la matière nuirait au prestige de la Cour;

i) la Cour s'engagerait dans une tâche normative si elle donnait l'avis consultatif demandé;
j) la présente affaire n'est pas du type de celles dans lesquelles il convient de donner un avis consultatif;
k) l'avis consultatif s'aventurerait dans des secteurs relevant de l'imperium étatique.

a) *L'avis consultatif demandé entrerait dans le domaine de la politique*

Les arguments regroupés sous ce titre sont de divers ordres.

On a tout d'abord fait valoir que la demande vise seulement à enrichir un dossier répondant à un objectif politique et que, malgré un «camouflage juridique» (exposé écrit de la France, p. 7), la question n'est pas de caractère juridique. La France est allée jusqu'à dire que «ces questions sont de nature purement politique» et qu'«elles sont de toute évidence soulevées à des fins exclusivement politiques» (CR 95/23, p. 66).

Il a également été soutenu que demander à la Cour de se prononcer sur la question à l'examen, c'était passer outre à la volonté des Etats intéressés en touchant à un domaine dont ils se sont soigneusement gardés d'approcher. Développant cette thèse, d'aucuns ont prétendu que le problème de la licéité ou de l'illicéité est de ceux que les Etats ont délibérément choisi de ne pas soulever directement ou indirectement. La méthode pour laquelle ils ont opté en cette matière est, nous dit-on, «d'élaborer et de développer un ensemble de règles conventionnelles internationales très complexes et hautement techniques» (CR 95/24, p. 41, Allemagne) et la demande d'avis consultatif cherche, malgré cela, à mêler la Cour à un débat purement politique dans un domaine étranger à sa fonction judiciaire. Telles sont les raisons pour lesquelles la demande ne se prêterait pas à une analyse judiciaire.

Ces objections ont été réfutées par la Cour dans l'avis qu'elle a rendu suite à la demande de l'Assemblée générale. On peut leur réserver le même sort dans le contexte de la demande présentée par l'OMS. Elles ont été formulées avec plus de force à propos de la seconde demande qu'à propos de la première, mais le raisonnement qui a conduit la Cour à les rejeter dans le premier cas vaut également pour le second. Les liens inextricables entre le juridique et le politique, les mobiles politiques dont s'inspirerait la demande, les conséquences politiques qui découleraient d'une décision de la Cour, tout cela est étranger au point de savoir si la question soulevée est ou non de caractère juridique. En fait, il n'y a guère de problèmes sur la scène internationale qui n'aient à des degrés divers des incidences politiques. Plus le problème est important, plus il risque d'avoir des incidences politiques; et plus il risque d'avoir des incidences politiques plus il appelle un avis juridique. Peu importe que la question émane de l'OMS ou de l'Assemblée générale: si elle est de caractère juri-

or by WHO, if it is a legal issue it is a proper matter for the Court, and there this particular objection ends. As this Court has observed:

> "in situations in which political considerations are prominent it may be particularly necessary for an international organization to obtain an advisory opinion from the Court as to the legal principles applicable with respect to the matter under debate" (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, I.C.J. Reports 1980*, p. 87, para. 33).

The delicate nuances of diplomatic activity on the subject of nuclear weapons are matters for the appropriate political authorities to pursue. This Court cannot thereby be deterred from addressing its proper function — giving its considered opinion on the purely legal question referred to it, irrespective of the political implications of the subject.

Sir Gerald Fitzmaurice, in referring to the prior jurisprudence of the Court[54], observed that, "if the question put [to the Court] is in itself a legal question, . . . the fact that it has a political element is irrelevant"[55].

The joint dissenting opinion of Judges Onyeama, Dillard, de Aréchaga and Waldock is also worthy of note in this connection:

> "'Few indeed would be the cases justiciable before the Court if a legal dispute were to be regarded as deprived of its legal character by reason of one or both parties being also influenced by political considerations. Neither in contentious cases nor in requests for advisory opinions has the Permanent Court or this Court ever at any time admitted the idea that an intrinsically legal issue could lose its legal character by reason of political considerations surrounding it.' (*Nuclear Tests (New Zealand* v. *France), I.C.J. Reports 1974*, p. 518.)" (CR 95/27, p. 61.)

The statement referred to earlier that the questions are "of a purely political nature" does not stand the test of these considerations. Moreover, the suggested motivation of the questions is quite obviously not a matter for speculation on the part of the Court.

(b) *Nuclear weapons are being addressed in other contexts in the United Nations*

The argument that matters relating to nuclear weapons are the preserve of other organs of the United Nations has been used for two purposes in the present application:

---

[54] *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of Charter), Advisory Opinion, 1948, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 57, *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 4, and *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 65.

[55] *The Law and Procedure of the International Court of Justice, op. cit.*, p. 116.

dique, elle relève de la Cour, un point, c'est tout. Comme l'a souligné la Cour:

> «lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant, il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion» (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, C.I.J. Recueil 1980*, p. 87, par. 33).

Les finesses de l'activité diplomatique en matière d'armes nucléaires doivent être laissées aux autorités politiques. Elles ne peuvent retenir la Cour de s'acquitter de sa fonction propre — donner en toute conscience son avis sur la question juridique qui lui a été soumise, quelles qu'en soient les implications politiques.

Sir Gerald Fitzmaurice, jetant un regard rétrospectif sur la jurisprudence de la Cour[54], a fait observer que «si la question posée [à la Cour] est en elle-même une question juridique ... le fait qu'elle comporte un élément politique est sans pertinence»[55].

L'opinion dissidente commune de MM. Onyeama, Dillard, de Aréchaga et Waldock mérite également d'être citée ici:

> «Bien rares seraient en effet les affaires justiciables au regard de la Cour s'il fallait considérer qu'un différend juridique perd son caractère juridique chaque fois que l'une ou l'autre des parties ou les deux sont influencées aussi par des considérations politiques. Ni en matière contentieuse ni à propos d'une demande d'avis consultatif, la Cour permanente ou la Cour actuelle n'a jamais admis qu'une contestation de caractère intrinsèquement juridique puisse perdre ce caractère en raison des considérations politiques qui s'y attachent.» (*Essais nucléaires* (*Nouvelle-Zélande c. France*), *C.I.J. Recueil 1974*, p. 518.)» (CR 95/27, p. 61.)

Eu égard à ce qui précède, l'affirmation, évoquée plus haut, selon laquelle les questions sont «de nature purement politique» ne tient pas. Au surplus, les mobiles qui les auraient prétendument inspirées ne sauraient faire l'objet de conjectures de la part de la Cour.

b) *La question des armes nucléaires est à l'étude dans d'autres enceintes aux Nations Unies*

L'argument selon lequel le domaine des armes nucléaires est réservé à d'autres organes des Nations Unies a été avancé dans la présente affaire:

---

[54] *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies* (*article 4 de la Charte*), *avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 57; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 4, et *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 65.

[55] *The Law and Procedure of the International Court of Justice, op. cit.*, p. 116.

(a) so far as concerns the capacity of WHO to make this application; and
(b) so far as concerns the capacity of this Court to consider the application.

The first has been dealt with in the section of this opinion dealing with the Principle of Speciality (Sec. V.2).

The second has been dealt with by the Court in answering the General Assembly's request. I associate myself with the Court's answer to that objection as contained in its Opinion regarding the General Assembly request.

The mere circumstance that a matter is pending in other forums cannot deprive a legal question of the quality of being legal, nor can it deprive the Court of a jurisdiction expressly vested in it by the Charter. Nor can the circumstance that it relates to international peace and security preserve such a matter within the exclusive jurisdiction of the Security Council and exclude it from the jurisdiction of the Court. It would be quite impossible for the Court to function as the principal judicial organ of the United Nations if this were the case, and the Court is required to abdicate jurisdiction merely because a matter involves peace and security.

The entire jurisprudence of the Court militates against this proposition. Cases such as the *Genocide* case, relating to Bosnia, and the *Lockerbie* case, despite the heaviest implications attaching to them relating to peace and security, were nevertheless entertained and handled by the Court. Likewise, in regard to advisory jurisdiction matters, the fact that the international status of South West Africa was a question which threatened peace and security did not prevent the Court from giving the opinion requested.

Just as the presence of a political element does not take away the jurisdiction of the Court, so also the presence of an element relating to peace and security does not take away from WHO its undoubted competence in relation to medical matters.

(c) *An opinion would be devoid of object or purpose*

Advisory procedure is intended to allow the body invoking it to seek a legal opinion that will be of assistance to it in the performance of its duties. WHO, for reasons best known to it, has decided to seek the Court's opinion. It is an expert body charged with worldwide responsibilities in relation to the health of the global population. As discussed earlier, it has obligations not only to render assistance after a health catastrophe, but to plan its services before the occurrence of the catastrophe. It would otherwise be denying itself the ability to be of maximum usefulness to the global community. It seeks information in regard to the nuclear catastrophe, the worst health catastrophe that can befall humanity. Provided the request is within the scope of its activities, as the earlier part of this opinion seeks to show, the Court must respect the technical judgment of WHO when it decides that it needs that opinion. As Egypt put it, it would be "improper" for the Court to indulge in speculation

a) à propos de la compétence de l'OMS pour présenter sa demande;
b) à propos de la compétence de la Cour pour examiner la demande.

Sur le premier point, je renvoie à la section de la présente opinion concernant le principe de spécialité (sect. V, par. 2).

Sur le second, la Cour s'est exprimée dans le cadre de l'avis qu'elle a donné en réponse à la demande de l'Assemblée générale. Je m'associe à ce qu'elle a dit à cet égard dans l'avis en question.

Un problème peut être à l'étude dans d'autres enceintes sans que disparaissent pour autant son caractère juridique et le pouvoir de la Cour d'exercer à son endroit une compétence que lui confère expressément la Charte. De même, une question peut toucher à la paix et à la sécurité internationales sans pour autant être exclusivement réservée au Conseil de sécurité et soustraite à la compétence de la Cour. S'il en était autrement et si la Cour devait renoncer à exercer sa compétence dès lors qu'une question touche à la paix et à la sécurité, il lui serait tout à fait impossible de s'acquitter de ses fonctions d'organe judiciaire principal des Nations Unies.

Toute la jurisprudence de la Cour va contre l'argument considéré. Des affaires comme celles du *Génocide*, concernant la Bosnie, ou celle de *Lockerbie*, malgré leur poids considérable du point de vue de la paix et de la sécurité internationales, ont été considérées comme recevables par la Cour, qui a statué à leur sujet. De même, dans le domaine de la compétence consultative, le fait que le statut international du Sud-Ouest africain était une question qui menaçait la paix et la sécurité internationales n'a pas empêché la Cour de donner l'avis demandé.

Tout comme la présence d'une composante politique ne dépouille pas la Cour de sa compétence à l'égard d'une question, la présence d'une composante paix et sécurité internationales ne dépouille pas l'OMS de sa compétence incontestée à l'égard des questions médicales.

c) *Un avis consultatif serait dépourvu d'objet et de but*

La procédure consultative est destinée à permettre à l'organe qui y recourt de solliciter un avis juridique qui l'aidera dans l'accomplissement de sa mission. L'OMS, pour des raisons qui la regardent, a décidé de demander un avis à la Cour. C'est une institution technique qui a, dans le domaine de la santé mondiale, des responsabilités à l'échelle de la planète. Comme je l'ai indiqué plus haut, elle doit non seulement fournir une assistance en cas de catastrophe sanitaire, mais aussi planifier la fourniture de ses services avant que la catastrophe ne soit là, si elle ne veut pas se priver de la possibilité de servir avec un maximum d'efficacité les besoins de la communauté mondiale. Elle sollicite des informations au sujet du cataclysme nucléaire, le pire cataclysme que puisse connaître l'humanité du point de vue de la santé publique. Du moment que sa demande se situe dans les limites de sa mission — et la première partie de la présente opinion s'emploie à démontrer que tel est bien le cas — la

about the consequences of an opinion which the requesting organ, in its collective wisdom, has referred to the Court.

(d) *An opinion would have no effect on the conduct of States*

Clarification of the law by an authoritative body can never be described as having no effect upon the community bound by that law. The proposition is incontrovertible that clear law is a guide to societal conduct. Such clarity is in the interests of the community served by that law, whether that community be national or global. It is not for the Court to speculate as to whether that clarification of the law will be complied with or not.

As Egypt so aptly submitted, the first Advisory Opinion given by this Court on the status of South West Africa was a statement of the law which was not acted upon by those who should have acted upon it. The Court, rendering the opinion, was probably aware of the likelihood that this opinion would not be acted upon. Yet there can be little doubt that the clarification of the law resulting from that opinion was a factor which helped, over the long term, in the eventual dismantling of a structure which was anathema to the rule of law.

So, also, in regard to nuclear weapons. Whatever be the opinion of the Court, and whether the advisory opinion clarifying the law be acted upon or not, it must prove a valuable building block in the realization of a world ruled by law which in the ultimate analysis is what all members of the world community desire.

It is axiomatic that every individual in any community living under the rule of law is entitled to know the rules that relate to his or her protection, and the basic rules relating to the rights or duties of every member of that community. Not for nothing were the XII Tables publicly posted in the Roman forum. It would be strange indeed if the rule of law was said to prevail in any society whose individual members did not know whether, in quarrels between neighbours with which they were not concerned, their neighbours had the right to indulge in conduct which could destroy the former's lives and property. It would be stranger still if they did not have this right of information in matters which spell the difference between the survival and the extinction of their entire family. It cannot be any different in the international legal system.

The contention that the opinion would have no effect upon the conduct of States is thus not true to reality. The Court upholds the rule of law, serves a community bound to obey the rule of law and can only function on the supposition that a community subject to the rule of law will rule itself by law.

One is reminded of the statement of this Court in the *Western Sahara* case where the Court was greatly influenced, in deciding to respond positively to the request for an opinion, by the circumstance that its reply

Cour doit, si l'OMS décide que l'avis demandé lui est nécessaire, s'incliner devant cette appréciation technique. Elle serait, comme le dit l'Egypte, «mal venue» à se livrer à des conjectures quant aux conséquences d'un avis que l'organe qui le demande a collectivement jugé sage de solliciter.

d) *Un avis consultatif serait sans effet sur le comportement des Etats*

L'élucidation du contenu du droit par un organisme habilité ne peut en aucune circonstance être décrite comme n'ayant aucun effet sur la collectivité régie par ce droit. Il n'est pas contestable que des règles juridiques claires guident la société dans ses choix. Si le droit est clair, il sert mieux les intérêts de la collectivité qu'il régit, qu'elle soit nationale ou mondiale. La Cour n'a pas à se demander si une suite positive sera donnée à son effort d'élucidation du droit.

Comme l'a fort justement fait observer l'Egypte, la Cour internationale de Justice a eu, dans son premier avis consultatif, à se prononcer sur l'état du droit touchant le statut du Sud-Ouest africain et ceux qui auraient dû tirer les conséquences de cet avis ne s'y sont pas conformés. Il n'est pourtant pas douteux qu'en élucidant l'état du droit, l'avis en question a, avec le temps, contribué au démantèlement d'un régime qui attentait à la règle de droit.

La même remarque vaut pour les armes nucléaires. Quelle que soit la conclusion de la Cour et quel qu'en soit l'effet, un avis consultatif précisant l'état du droit ne peut être qu'une pièce maîtresse dans l'édification d'un monde régi par le droit qui est, en dernière analyse, l'idéal auquel tous les membres de la communauté mondiale aspirent.

C'est une vérité première que tout membre d'une collectivité vivant sous l'empire du droit doit pouvoir connaître les règles qui le protègent et les règles fondamentales relatives aux droits et obligations de chaque membre de la collectivité. Ce n'est pas pour rien que les Douze Tables étaient placardées bien en vue dans le forum romain. Il serait surprenant que soit considérée comme vivant sous l'empire du droit une société dont les membres ne sauraient pas s'il est loisible à leurs voisins, à l'occasion de querelles mutuelles ne les concernant nullement, d'adopter un comportement aboutissant à la destruction de leur vie et de leurs biens. Il serait plus surprenant encore qu'ils n'aient pas le droit d'être renseignés sur des questions décisives pour la survie ou la disparition de toute leur famille. Ce raisonnement vaut nécessairement pour l'ordre juridique international.

L'argument selon lequel l'avis n'aurait aucun effet sur le comportement des Etats méconnaît donc la réalité. La Cour défend la règle de droit, elle est au service d'une communauté régie par la règle de droit et ne peut fonctionner qu'en partant de l'idée qu'une communauté assujettie à la règle de droit est résolue à se comporter conformément au droit.

On est tenté d'évoquer ici l'affaire du *Sahara occidental* où la Cour a été fortement influencée, dans sa décision de répondre positivement à la demande d'avis consultatif qui lui était adressée, par le fait que sa

fulfilled "a practical and contemporary purpose" (*I.C.J. Reports 1975*, p. 20). It is difficult to think of a more "practical and contemporary purpose" than the clarification of the law attendant on the use or threat of use of nuclear weapons.

There is another angle as well from which this objection can be viewed. It is the unanimous sentiment of the international community, as evidenced in the Nuclear Non-Proliferation Treaty (Article VI of which commits every State to general and complete nuclear disarmament) and numerous other international documents, that there should be a striving towards the goal of total nuclear disarmament. The road towards this goal is a difficult one. The Court's opinion one way or another on the legality of nuclear weapons would clarify the steps which the international community needs to take towards removing the obstacles along the path to the attainment of that goal.

It is for the Court to pronounce upon what the law is. Other matters, extraneous to the question of legality, are not factors which should deter the Court from doing its duty.

(e) *An opinion could adversely affect important disarmament negotiations*

It has been said in argument that a reply by the Court will adversely affect the course of current disarmament negotiations.

In terms equally applicable to the WHO request, France observed of the General Assembly's request:

> "a reply from the Court, far from representing a positive contribution to the functioning of the General Assembly, and the United Nations as a whole, could but adversely affect the current negotiations to achieve a more secure world" (France, Written Statement, p. 16).

This is said to be particularly so at a time when, with the end of the Cold War, disarmament talks have achieved a fresh impetus.

It is not for the Court to indulge in speculation as to the likely effect upon future negotiations of a finding by the Court one way or the other. Nor is the Court competent to assess the subtle diplomatic nuances of complex situations in an area outside its proper domain. It is difficult to see how speculation as to whether an advisory opinion could adversely affect important disarmament negotiations can affect the question of the Court's competence to consider a legal question.

What the Court needs to consider is whether it is possessed of the requisite jurisdiction to address the particular matter on which an opinion is sought. If it has this jurisdiction it must proceed.

réponse servait «un objectif pratique et actuel» (*C.I.J. Recueil 1975*, p. 20). Y a-t-il une question qui remplisse, mieux que celle de l'élucidation du droit applicable à l'emploi ou à la menace d'emploi des armes nucléaires, le critère de l'«objectif pratique et actuel»?

L'objection considérée peut être envisagée sous un autre angle.

Il est unanimement admis au sein de la communauté internationale, comme en témoignent tant le traité de non-prolifération nucléaire (et l'engagement pris par chaque Etat, aux termes de son article VI, de travailler au désarmement nucléaire général et complet) que de nombreux autres documents internationaux, que tous les efforts doivent être faits pour parvenir au désarmement nucléaire total. C'est là un but difficile à atteindre. L'avis de la Cour, dans un sens ou dans l'autre, sur la licéité des armes nucléaires aiderait à identifier les mesures que la communauté internationale doit prendre pour éliminer les obstacles qui encombrent la voie menant à ce but.

C'est à la Cour qu'il appartient de dire quel est l'état du droit. Les éléments étrangers à la question de la licéité ne doivent pas arrêter la Cour dans l'accomplissement de sa tâche.

e) *Un avis consultatif pourrait compromettre d'importantes négociations sur le désarmement*

On a soutenu qu'une réponse de la Cour pourrait compromettre les négociations sur le désarmement actuellement en cours.

Enonçant un argument qui vaut également pour la demande de l'OMS, la France a dit, à propos de la demande de l'Assemblée générale:

> «une réponse de la Cour, loin de constituer une contribution positive au fonctionnement de l'Assemblée générale, et des Nations Unies dans leur ensemble, ne pourrait que nuire aux négociations en cours pour instaurer un monde plus sûr» (exposé écrit de la France, p. 16).

Un tel résultat serait, nous dit-on, particulièrement regrettable en un temps où, avec la fin de la guerre froide, les négociations sur le désarmement ont pris un nouvel essor.

Il n'appartient pas à la Cour de se livrer à des conjectures touchant l'effet probable, sur des négociations futures, de la conclusion qu'elle pourrait formuler dans un sens ou dans l'autre. Il n'appartient pas non plus à la Cour d'entrer dans les arcanes de l'activité diplomatique sur des situations complexes relevant d'un domaine extérieur au sien. On voit mal d'ailleurs quel rapport il pourrait y avoir entre des suppositions concernant les éventuelles répercussions négatives d'un avis consultatif sur d'importantes négociations en matière de désarmement et la question de la compétence de la Cour pour examiner une question juridique.

Ce qu'il appartient en revanche à la Cour de faire, c'est de déterminer si elle est investie de la compétence nécessaire pour examiner telle ou telle question sur laquelle un avis lui est demandé. Si elle a cette compétence, elle doit aller de l'avant.

It is difficult to see how, if the Court has the authority to give this opinion, it should be invited to desist from using this authority merely because some members of the community of nations prefer to proceed upon the basis of uncertainty rather than clarity of the applicable law and thereby to proceed on premises which may eventually turn out to be false, one way or the other. Whether the use of the weapon would or would not be a breach of State responsibility, the sooner the correct position is known, the firmer will be the basis on which the negotiations will proceed.

(f) *The question referred is purely abstract and theoretical*

The question is said to be abstract and theoretical, as it is not related to any specific threat or imminent use of a nuclear weapon. Such opinion as the Court may give is said therefore to be one which has little regard to practicalities. It is submitted that the question is general, vague and imprecise, whereas Article 65 (2) of the Statute requires that the written request should contain "an exact statement of the question upon which an opinion is required". Reference is made in this connection to the Advisory Opinion on *Namibia* where this Court observed that:

> "to enable a court to pronounce on legal questions, it must also be acquainted with, take into account and, if necessary, make findings as to the relevant factual issues" (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), I.C.J. Reports 1971*, p. 27).

France similarly argued that the Court's response should not involve speculation which, in the present case, is claimed to be inevitable in the absence of specific facts to which the legal question is related (France, Written Statement, p. 15).

France argued that it is:

> "impossible to examine the issue of nuclear weapons irrespective of their real purpose, which is to avoid war. Nor can it disregard the fact that, for decades, the policy of deterrence has helped to ward off the risk of a new world conflict." (*Ibid.*, p. 20.)

Finland contended that the legality of the use of nuclear weapons can only be determined in respect of specific circumstances, for there can be a large number of potential situations — for example, first use, counter use, different practices of targeting, different types of nuclear weapons — and the Court cannot hypothesize about all these possibilities (Written Statement of Finland, p. 4). This aspect was rather bluntly put by France

On ne voit guère comment la Cour, si elle a le pouvoir de donner l'avis sollicité, pourrait être invitée à abdiquer ce pouvoir pour le simple motif que certains membres de la communauté des nations préfèrent tabler sur l'incertitude du droit applicable plutôt que sur sa clarté et donc tabler sur des hypothèses — dans un sens ou dans l'autre — qui peuvent en fin de compte se révéler controuvées. Que l'utilisation des armes nucléaires soit ou non un manquement au devoir des Etats, il est préférable de savoir au plus tôt à quoi s'en tenir de façon que les négociations se déroulent sur une base plus solide.

f) *La question posée est purement abstraite et théorique*

L'argument a été avancé que la question posée est abstraite et théorique en ce sens qu'elle n'entrevoit pas d'utilisation imminente ou de menace d'emploi d'une arme nucléaire et que l'avis consultatif, quel qu'il soit, que pourrait donner la Cour n'aurait pas grand lien avec les réalités pratiques. On a prétendu que la question était générale, vague et imprécise alors que l'article 65, paragraphe 2, du Statut exige que la requête écrite «formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé». Mention a été faite à cet égard de l'avis consultatif sur la *Namibie* où la Cour a déclaré que:

> «pour être à même de se prononcer sur des questions juridiques, un tribunal doit ... avoir connaissance des faits correspondants, les prendre en considération et, le cas échéant, statuer à leur sujet» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, p. 27).

La France a soutenu de la même manière que la réponse de la Cour ne devait pas reposer sur des conjectures, ce qu'elle ne pourrait manquer de faire en l'occurrence faute des données de fait précises entourant la question juridique (exposé écrit de la France, p. 15).

La France estime:

> «impossible d'examiner la question des armes nucléaires indépendamment de leur objectif réel, qui est d'éviter la guerre. Elle ne peut pas non plus ignorer que, depuis des décennies, la politique de dissuasion a contribué à écarter le risque d'un nouveau conflit mondial» (*ibid.*, p. 20).

La Finlande a fait valoir que la licéité de l'emploi des armes nucléaires ne peut s'apprécier que dans des circonstances précises vu qu'on peut se trouver en présence de situations très variées — par exemple premier emploi, riposte, emploi de telle ou telle technique de visée des objectifs, emploi de tel ou tel type d'armes nucléaires — et que la Cour ne peut pas construire des hypothèses à partir d'une telle gamme de possibilités

when it stated that, in the absence of factual issues, the Court would have to discover and invent them and that the Court's "function is to state the law, not to write scenarios" (CR 95/23, p. 62).

There are several reasons why this line of argument cannot succeed.

In the first place, the question posed to the Court is a very specific question relating to State responsibility for health, State responsibility in regard to the environment, and State responsibility under the WHO Constitution. The effects of nuclear weapons are amply documented and are well known. There is no element of abstractness about those concrete facts. The question posed by WHO relates those questions of State responsibility to those concrete facts.

Secondly, a distinction must be made between a question which is abstract in the sense of being unrelated to reality, and one which is abstract in the sense of being theoretical, though related to reality. A question based upon invented facts, unrelated to reality or upon problems stemming from those invented facts, is clearly the sort of abstract question which the Court cannot entertain. Self-evidently, the advisory jurisdiction of the Court was not constructed to enable it to stage moot courts, but to clarify legal problems on live issues in the real world. Few issues in the real world can be so live and cause such universal concern as the question whether or not the use of nuclear weapons is compatible with basic principles of State responsibility.

Thirdly, a request for an opinion upon a pure point of law which can clearly be of great practical importance to the community of nations cannot be ruled out on the basis of being abstract or hypothetical. The answer to such a question can be an invaluable source of guidance to the international community. The purpose of a clarification of the law is to assist individuals and entities subject to the law in guiding and controlling their social behaviour. Such a ruling, given in anticipation of an actual occurrence, would serve a useful societal purpose, as pointed out earlier. Such a ruling, given subsequent to an actual occurrence or threat, could savour of the ridiculous, especially in the context of such a question as the use of nuclear weapons.

In the fourth place, it seems to me that this objection is unrelated to the basic nature of the Court's advisory function. The advisory function was specifically tailored to deal with questions of law that have a practical connotation. For example, questions could be raised in anticipation, so as to clear doubts which might prevent an organization from deciding on its proper course of legal action in a foreseen eventuality. To attempt to restrict the advisory opinion to a specific situation which has actually

(exposé écrit de la Finlande, p. 4). Cette idée a été exprimée sans ambages par la France lorsqu'elle a affirmé que, n'étant pas en présence de données de fait, la Cour devrait les découvrir et les inventer et que la fonction des membres de la Cour est d'être «des «diseurs de droit», pas des auteurs de scénarios» (CR 95/23, p. 62).

Cet argument est dépourvu de valeur à plusieurs titres.

Tout d'abord, la question posée à la Cour est une question très précise se rapportant aux responsabilités des Etats dans le domaine de la santé, aux responsabilités des Etats dans le domaine de l'environnement et aux responsabilités des Etats au regard de la Constitution de l'OMS. Il existe un dossier volumineux sur les effets des armes nucléaires, qui sont donc bien connus. Sont en jeu des faits concrets qui n'ont rien d'abstrait. La question posée par l'OMS met en regard des questions de responsabilité des Etats et des faits concrets.

En second lieu, une question qui est abstraite parce que dépourvue de tout lien avec la réalité n'est pas la même chose qu'une question qui est abstraite parce que théorique, mais qui a un lien avec la réalité. Une question inspirée par des faits inventés n'ayant pas de lien avec la réalité ou par des problèmes découlant de ces faits inventés appartient manifestement à la catégorie des questions abstraites dont la Cour ne peut se saisir. Il va de soi que la compétence consultative n'a pas été instituée pour donner à la Cour la possibilité de se prononcer sur des causes fictives mais pour élucider des problèmes juridiques relatifs à des questions se posant effectivement dans le monde réel. Peu de questions se posent effectivement dans le monde réel avec une acuité aussi universellement perçue que celle de savoir si les armes nucléaires sont ou non compatibles avec les principes fondamentaux de la responsabilité des Etats.

En troisième lieu, une demande d'avis consultatif sur un point de droit pur qui peut de toute évidence être d'une grande importance pratique pour la communauté internationale n'est pas à écarter au motif qu'elle aurait une base abstraite ou hypothétique. La réponse à une telle question a toute chance d'apporter une aide inestimable à la communauté internationale. Le but de l'élucidation du droit est d'aider les personnes et les entités assujetties au droit à définir l'orientation à donner et les limites à assigner à leur comportement social. Une prise de position intervenant avant l'événement remplirait, comme je l'ai déjà indiqué, une fonction utile en termes de société. Une prise de position intervenant au lendemain ou à la veille de l'événement aurait quelque chose d'absurde, surtout s'agissant d'une question comme l'utilisation des armes nucléaires.

En quatrième lieu, il me semble que l'objection considérée méconnaît la caractéristique essentielle de la fonction consultative de la Cour. La fonction consultative a été spécialement conçue pour l'examen des questions de droit ayant des connotations pratiques. Par exemple, elle permet de soulever un problème par anticipation pour dissiper les incertitudes qui pourraient empêcher une organisation de choisir la ligne juridique correcte dans telle ou telle circonstance prévisible. Vouloir limiter la

arisen is to confuse the advisory function with the judicial function in contentious cases. The latter looks back upon a factual situation that has already occurred. It necessarily operates *post factum*. The advisory function, on the other hand, may look back to a past event or it may look forward to the future, seeking guidance for the resolution of an expected practical problem. It has the flavour of the work of the Roman jurisconsult whose opinions, by giving guidance for the future, in relation to situations which may not already have occurred, formed one of the principal factors in developing that monumental system of law.

It was after considerable debate that this advisory function was given to the Permanent Court and its successor; and it was one of the means by which this first ever international court was taken out of the narrow mould of contentious jurisdiction which had confined international tribunals in the past. The world community was thereby given the means to seek *guidance*, having regard to the many matters on which the world community would need guidance on the law in order to shape its conduct. The case of nuclear weapons, on the use or non-use of which all civilization depends, is the classic instance of such a matter. It is indeed difficult to see a more appropriate case for the invocation of that advisory jurisdiction.

To conclude the consideration of this ground of objection, reference should be made to the *Conditions of Admission* case where this Court observed:

> "According to Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute, the Court may give an advisory opinion on *any legal question, abstract or otherwise*." (*Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of Charter), 1948, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61; emphasis added.)

(g) *The question is too general*

Some submissions were made (for example, by Australia) that the question is too general. The analogy offered by Australia was the question "What are the rules of customary international law?" Though such a question is manifestly a legal question, it was submitted that this was the sort of question that the Court should not answer.

There can be little doubt that a question as broadly framed as the analogy suggested is far too general for it to be sensibly addressed. The present question is clearly in a totally different category. It does not traverse a considerable segment of the totality of international law as does the comparison offered, but is indeed a limited question, confined to State responsibility in regard to the use or threat of use of a specific type of weapon.

compétence consultative aux situations concrètes qui existent effectivement, c'est la confondre avec la compétence judiciaire en matière contentieuse. Dans le cadre de cette dernière, la Cour s'intéresse rétrospectivement à des situations de fait qui se sont déjà produites mais, dans le cadre de sa compétence consultative, elle peut se référer à un événement passé ou anticiper un événement futur, son but étant de fournir un guide pour la solution d'un problème pratique que l'on s'attend à voir surgir. La fonction consultative n'est pas sans évoquer le rôle du jurisconsulte romain dont les avis, en éclairant la route à suivre à l'avenir à l'égard de problèmes éventuels ou réels, ont apporté une contribution majeure à l'édification d'un système juridique imposant.

L'attribution à la Cour permanente, puis à la Cour elle-même, d'une fonction consultative a été précédée de beaucoup de discussions. Elle a été un moyen parmi d'autres de faire sortir la première Cour internationale de l'histoire du carcan étroit de la compétence contentieuse dans lequel étaient enserrés les tribunaux antérieurs. La communauté des nations s'est ainsi vu donner la possibilité d'obtenir des *avis* eu égard au nombre des questions sur lesquelles elle a besoin d'être éclairée sur l'état de droit pour déterminer sa ligne de conduite. De ces questions, celle des armes nucléaires — dont l'utilisation ou la non-utilisation conditionne l'avenir de la civilisation — offre un exemple classique. On n'en voit guère qui se prêtent mieux à l'exercice de la fonction consultative.

Pour en terminer avec l'argument considéré, je voudrais évoquer l'affaire des *Conditions de l'admission d'un Etat* dans laquelle la Cour a déclaré:

> «Selon l'article 96 de la Charte et l'article 65 du Statut, la Cour peut donner un avis consultatif sur *toute question juridique abstraite ou non.*» (*Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61 ; les italiques sont de moi.)

g) *La question est trop générale*

La question, ont prétendu certains, dont l'Australie, est trop générale. Pour l'Australie, poser une telle question c'est comme demander quelles sont les règles du droit international coutumier: il y a manifestement là une interrogation juridique mais ce n'est pas à la Cour d'y répondre.

Une question aux contours aussi imprécis que celle qu'évoque l'Australie pour illustrer son propos est sans conteste trop générale pour pouvoir être sérieusement abordée. Mais la question qui nous occupe n'est à l'évidence pas du même ordre. Bien loin de couvrir un pan très étendu sinon la totalité du droit international, elle porte sur un point limité, à savoir la responsabilité des Etats en matière d'emploi ou de menace d'emploi d'un type d'armes déterminé.

(h) *An opinion rendered in this matter would be damaging to the prestige of the Court*

It is submitted that if the Court should trespass outside its proper judicial function, such a course would be damaging to the Court's prestige. This case was contrasted with cases such as the *Conditions of Admission* case (*supra*) where the Court was invited to undertake what was described as an essentially judicial task, namely, the interpretation of a treaty provision. On the contrary, the question now before the Court is said to require the Court to engage in speculation and to encroach upon the sovereign powers of States. Were the Court to move in this direction, it is argued that it would compromise the Court's judicial role.

It cannot be damaging to the Court to consider a *legal* question properly referred to it. What could be damaging to the Court is a refusal by it to consider such a question on grounds of political implications and like considerations, for then the Court would (to quote the *P.C.I.J.*'s statement in *Status of Eastern Carelia*, as approved by this Court in *Northern Cameroons*) "depart from the essential rules guiding their activity as a Court".

(i) *The Court would be involved in a law-making exercise if it rendered an opinion*

This objection covers well-trodden jurisprudential ground. "Do judges, in deciding cases, make law under cover of merely applying pre-existing law?" It is not proposed to enter into that discussion here, except to observe that the law has always relied for its development on the ability of the judiciary to apply the general principle to the specific instance. Out of the resulting clarification comes further development.

If the law were all-embracing, self-evident and specifically tailored to cover every situation, the judicial function would be reduced to a merely mechanical application of rules. By very definition, international law is not such a system any more than any domestic system is. Its inherent principles infuse it with vitality, enabling it to apply them to new situations as they arise and give them a specificity they lacked before. When the nuclear weapon emerged, a hundred years after modern humanitarian law had begun to evolve, no specific rule banning nuclear weapons as such could have been contained within its repertory of specific rules. For various reasons, which have been dealt with in the relevant literature[56], the emergence of a rule dealing specifically with nuclear weapons has been delayed for half a century. The Court is now being invited to exer-

---

[56] See Nagendra Singh, *Nuclear Weapons and International Law*, 1959, p. 11; see, also, Richard Falk, Lee Meyrowitz and Jack Sanderson, "Nuclear Weapons and International Law", *Indian Journal of International Law*, 1980, Vol. 20, p. 542.

h) *Un avis consultatif en la matière nuirait au prestige de la Cour*

On fait valoir que si la Cour sortait du cadre de sa fonction judiciaire propre, son prestige en serait amoindri. On oppose à cet égard l'affaire considérée à d'autres qui l'ont précédée. Ainsi, nous dit-on, la Cour a, dans l'affaire des *Conditions de l'admission d'un Etat* (ci-dessus), été invitée à procéder à ce qui est décrit comme une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'interprétation d'une disposition de traité, au lieu que la question à l'étude l'amènerait à se livrer à des spéculations et à empiéter sur les prérogatives souveraines des Etats, voie, ajoute-t-on, dans laquelle elle ne pourrait s'aventurer sans compromettre son rôle judiciaire.

La Cour ne peut se faire aucun tort en examinant une question *juridique* qui lui a été régulièrement renvoyée. Elle se ferait en revanche du tort en refusant d'examiner une telle question en raison de ses prolongements politiques ou pour des raisons de même nature, car elle se départirait alors (pour reprendre les termes employés par la Cour permanente dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* et repris par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Cameroun septentrional*) «des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal».

i) *La Cour s'engagerait dans une tâche normative si elle donnait l'avis consultatif demandé*

Cette objection soulève un problème familier en jurisprudence. «Est-ce que les juges, par leurs décisions, dégagent des règles de droit sous couvert de faire simplement application du droit préexistant?» Je n'entrerai pas dans une discussion sur ce point et me bornerai à souligner que le droit a toujours compté, pour son développement, sur l'apport de l'autorité judiciaire responsable de l'application du principe général au cas particulier. Le travail d'élucidation ainsi accompli conduit au développement du droit.

Si le droit était dépourvu de toute lacune et de toute incertitude et s'il était immédiatement adaptable à toutes les situations, la fonction du juge serait simplement d'en appliquer les règles. Mais ces caractéristiques, le droit international ne les possède évidemment pas, non plus que les systèmes juridiques nationaux. Le dynamisme que lui confèrent les principes qui lui sont inhérents lui permet d'en faire application aux situations nouvelles au fur et à mesure qu'elles surgissent et d'en préciser la portée. Lorsque l'arme nucléaire est apparue, un siècle après que le droit humanitaire eut pris son essor, il ne pouvait figurer, dans le catalogue des règles expresses du droit international, aucune règle bannissant expressément les armes nucléaires. Pour des raisons diverses, qui ont été exposées dans des ouvrages spécialisés[56], la formation d'une règle portant précisément

---

[56] Voir Nagendra Singh, *Nuclear Weapons and International Law*, 1959, p. 11; voir aussi Richard Falk, Lee Meyrowitz et Jack Sanderson, «Nuclear Weapons and International Law», *Indian Journal of International Law*, 1980, vol. 20, p. 542.

cise its classic judicial function. It is being asked to pronounce whether general principles already existing in the body of international law are comprehensive enough to cover the specific instance. To suggest that this is to invite the Court to legislate is to lose sight of the essence of the judicial function.

(j) *The case falls outside the categories of cases in which an opinion ought to be given*

The United Kingdom, in its written statement in reply to the General Assembly's request (p. 11, para. 2.27), submits that the present request does not fall within any of the categories of cases in which, as a matter of propriety, an opinion ought to be given. It was also argued (for example by Australia) that the facts and issues of this case raise matters different from any previous request for an advisory opinion. It was pointed out that previous requests have related to such matters as the constitutional powers of a United Nations organ or specialized agency, the construction of a constituent instrument, or the discharge of particular functions by the requesting organ.

The Court's jurisdiction to grant advisory opinions cannot be considered in terms of categories or precedents. The express language of the Statute enables the Court to give an advisory opinion on *any* legal question that is referred to it, and the categories of cases on which an advisory opinion may with propriety be sought are never closed. The qualification or limitation of such a wide enabling power cannot rest on the absence of precedent, but must rest on considerations based on some fundamental matter of principle.

(k) *An opinion would trespass into areas of State policy*

One of the submissions of States opposing the Court's consideration of this question was that the question on which the Court is invited to pronounce involves, *inter alia*, the place of the policy of deterrence in the maintenance of world peace. It was said that such a concept involves direct or indirect assessments of international strategic balances and of particular defence policies of individual States. The Court was urged not to stray into these areas of individual State sovereignty and, more importantly, into an evaluation of military considerations.

An argument adduced in support of this contention was that the requested opinion would render it necessary for the Court to deal with the different types of nuclear weapons — those of limited strike capability, for example, as distinguished from larger weapons, and that the Court would then be pronouncing upon which types of weapon a State

sur les armes nucléaires a été bloquée pendant cinquante ans. La Cour est maintenant invitée à exercer sa fonction judiciaire normale. Il lui est demandé de dire si les principes généraux qui font d'ores et déjà partie du corpus du droit international ont une portée suffisante pour couvrir le cas particulier qui nous occupe. Prétendre que la Cour est invitée, par là, à légiférer, c'est méconnaître l'essence de la fonction judiciaire.

j) *La présente affaire n'est pas du type de celles sur lesquelles il convient de donner un avis consultatif*

Le Royaume-Uni, dans son exposé écrit relatif à la demande de l'Assemblée générale (p. 11, par. 2.27), soutient que la présente demande n'est pas de celles sur lesquelles il est opportun de donner un avis. L'argument a également été avancé (notamment par l'Australie) que la présente demande soulève, tant sur le plan des faits que sur celui des questions en litige, des problèmes que ne soulevait aucune de celles qui l'ont précédée. On a rappelé qu'avaient par exemple donné lieu à l'exercice de la compétence consultative les pouvoirs constitutionnels d'un organe des Nations Unies ou d'une institution spécialisée, l'interprétation d'un acte constitutif ou l'accomplissement de tel ou tel aspect de sa mission par l'organe demandeur.

La compétence consultative de la Cour ne saurait se déterminer par référence à des catégories ou à des précédents. Les termes exprès du Statut autorisent la Cour à donner un avis consultatif sur *toute* question juridique qui lui est soumise et les catégories de questions sur lesquelles il est opportun de demander un avis consultatif ne sont pas exclusives. Si on veut limiter ou assortir de réserves une faculté énoncée en termes aussi larges, il faut s'appuyer non sur l'absence de précédents mais sur des considérations dictées par une position de principe tout à fait fondamentale.

k) *Un avis consultatif s'aventurerait dans des secteurs relevant de l'imperium étatique*

La question sur laquelle la Cour est invitée à se prononcer toucherait, au dire des Etats opposés à son examen, au rôle de la politique de dissuasion dans le maintien de la paix mondiale. Ici interviennent, nous dit-on, des appréciations directes ou indirectes des équilibres stratégiques internationaux et des politiques de défense propres aux divers Etats et la Cour doit se garder de s'aventurer dans des domaines relevant de la souveraineté de chacun d'eux et plus encore de porter un jugement sur des considérations militaires.

A l'appui de cet argument, on a fait valoir que l'avis demandé obligerait la Cour à passer en revue les différents types d'armes nucléaires — par exemple celles qui ont une capacité de frappe limitée par opposition à celles qui sont plus puissantes — et serait ainsi amenée à identifier les types d'armes «permis», et ce bien que ce genre de questions relève

would be entitled to use, whereas such matters fall essentially within the province of each individual State to determine — matters of strategy and defence policy being undeniably within the purview of each State. It was argued also that if the Court pronounces on the illegality of one category of weapon, the nuclear, it would then equally have jurisdiction to pronounce upon other weapons of a more traditional nature, thus bringing it again within areas of authority appertaining to the individual State.

Reliance was placed in this context upon the Court's statement, already cited in another connection, that:

> "in international law there are no rules, other than such rules as may be accepted by the State concerned, by treaty or otherwise, whereby the level of armaments of a sovereign State can be limited" (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), I.C.J. Reports 1986*, p. 135; CR 95/23, pp. 71 and 79, France).

Such contentions are unsustainable for a variety of reasons:

— the Court's dictum in the *Nicaragua* case, as already observed, does not deal with the *use* of weapons, which is the matter on which the Court's opinion is sought in this case;

— it has never been argued that the rules relating to the laws of war or international humanitarian law, which in fact regulate the conduct of States, constitute an intrusion upon State sovereignty, or an interference in a State's military decisions. What is sought from the Court is no more than an opinion on the legal question whether a particular weapon, by reason of its nature and known consequences, violates certain well-established principles of international law;

— if, in fact, a particular type of weapon — for example, chemical or bacteriological — is contrary to international law, its prohibition may indeed affect questions of strategy and strategic balance in the sense that a State without those weapons would be less powerful than a State with those weapons. One has yet to hear it argued that, for this reason, such prohibitions trespass upon a State's sovereign rights regarding the level of strategic balance it wishes to maintain. It can be no different with nuclear weapons. If international law decrees a particular weapon illegal, that can constitute no interference with questions of State strategy;

— the Court's opinion is sought on the question whether *all* nuclear weapons, irrespective of their size or quality, offend basic principles of international law. For this reason, it is competent to the Court to consider the question put to it without drawing any distinctions in regard to the category of nuclear weapons used;

essentiellement du pouvoir d'appréciation des Etats puisque tout ce qui touche aux stratégies et à la politique de défense est incontestablement du ressort de chacun d'entre eux. On a également prétendu que si la Cour se prononçait sur l'illicéité d'une catégorie d'armes — celle des armes nucléaires — elle aurait *ipso facto* compétence pour dire ce qu'il en est d'autres armes de caractère plus traditionnel — autre empiétement sur l'imperium des Etats.

Mention a été faite à ce propos de l'affirmation de la Cour, déjà citée dans un autre contexte, selon laquelle:

> «il n'existe pas en droit international de règles, autres que celles que l'Etat peut accepter, par traité ou autrement, imposant la limitation du niveau d'armement d'un Etat souverain» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, C.I.J. Recueil 1986*, p. 135)»; (CR 95/23, p. 71 et 79, France).

Ces arguments sont indéfendables pour une série de raisons.

- la déclaration de la Cour dans l'affaire du *Nicaragua* ne porte pas, j'ai déjà eu l'occasion de le souligner, sur l'*utilisation* des armes — qui est le point précis sur lequel l'avis de la Cour est sollicité en l'occurrence;
- nul n'a jamais prétendu que les règles relatives aux lois de la guerre ou au droit humanitaire international, qui sont, en fait, des prescriptions adressées aux Etats, empiètent sur leur souveraineté ou entravent leurs décisions dans le domaine militaire. Il ne s'agit en l'espèce que d'obtenir de la Cour un avis sur la question juridique de savoir si une arme particulière contrevient, de par sa nature et les conséquences qu'on lui connaît, à certains principes bien établis du droit international;
- dès lors que certaines armes — chimiques ou bactériologiques par exemple — sont contraires au droit international, leur interdiction peut certes avoir des répercussions sur le plan de la stratégie et de l'équilibre stratégique en ce sens qu'un Etat qui ne peut compter sur le secours de ces armes est moins puissant qu'un Etat qui le peut. Personne n'a jamais prétendu que, de ce fait, les interdictions en la matière portent atteinte au droit souverain d'un Etat touchant le niveau d'équilibre stratégique qu'il entend maintenir. Le même raisonnement vaut pour les armes nucléaires. Si le droit international frappe d'illicéité une arme déterminée, les questions de stratégie étatique n'en sont pas affectées;
- l'avis de la Cour est sollicité sur le point de savoir si les armes nucléaires prises en bloc et quelles qu'en soient la puissance et les caractéristiques vont à l'encontre des principes de base du droit international. Il est donc possible à la Cour d'examiner la question qui lui est posée sans distinguer entre les catégories d'armes nucléaires en cause;

— the WHO request makes an enquiry regarding State obligations in the special fields of environment and health. In the present state of international law, there can be no question that special State obligations have evolved in these fields. No serious contention has even been set up thus far that when international law recognizes special State obligations in those fields, it is trespassing into areas of State policy. International law has long passed the stage when it was possible to contend that the manner in which a sovereign treated his subjects or the territory under his control was a matter within his absolute authority, unlimited by international norms and standards.

4. *The Court's Responsibilities*

(a) *As a judicial institution*

As already observed (see Sec. VII.2), advisory opinion jurisdiction vests the Court with a judicial function which must be discharged in a judicial fashion. The Court's consistent jurisprudence reaffirming this principle has already been cited.

This means, *inter alia*, that the Court confines itself to legal issues, decides according to judicial criteria, uses judicial procedures, and exercises its discretion in a judicial manner. By such means is judicial duty discharged, and it is self-evident that political and diplomatic considerations are not part of this process.

The criteria and procedures the Court applies are contained in its Statute and Rules, in the corpus of international law, in its own jurisprudence, and in the well-accepted universal principles relating to the nature of the judicial process. The fact that the judicial function is exercised in an advisory capacity does not result in any deviation regarding the principles governing the judicial process, not the least of which is that jurisdiction can be declined only for a good judicial reason. The Court's own jurisprudence has held that nothing short of "compelling reasons" would constitute such a good judicial reason.

(b) *As a principal organ of the United Nations*

Quite apart from the Court's responsibility as a judicial body, there is also its responsibility within the United Nations family as the principal judicial organ of the United Nations. It is not a Court existing outside the United Nations system, but one functioning from within. It is in a state of harmonious co-existence and co-operation with the other organs of the Organization in their common goal of the attainment of world peace and the high ideals set before them all by the United Nations Charter.

— la demande de l'OMS vise à faire préciser les obligations des Etats dans les domaines spécialisés de la santé et de l'environnement. Il est incontestable qu'au stade actuel d'évolution du droit international des obligations spéciales pèsent désormais sur les Etats dans ces domaines. Nul ne s'est jamais risqué à soutenir sérieusement que lorsque le droit international impose de telles obligations aux Etats, il empiète sur l'imperium étatique. Le droit a depuis longtemps dépassé le stade où il était possible de soutenir que le comportement d'un souverain à l'égard de ses sujets ou du territoire soumis à son contrôle relève de son pouvoir absolu et n'est assujetti à aucune règle ou norme internationale.

4. Les responsabilités de la Cour

a) *En tant qu'institution judiciaire*

Comme on l'a déjà souligné (voir le paragraphe 2 de la présente section), la Cour est, en vertu de sa compétence consultative, investie d'une fonction judiciaire dont elle doit s'acquitter en respectant les normes judiciaires. Ce principe est confirmé par la jurisprudence constante de la Cour évoquée plus haut.

Il en résulte notamment que la Cour se limite aux questions juridiques, qu'elle statue en se fondant sur des critères judiciairés, qu'elle applique une procédure judiciaire et qu'elle exerce son pouvoir d'appréciation sur une base judiciaire. Telles sont les conditions dans lesquelles s'exerce une fonction judiciaire et il va de soi que les considérations politiques et diplomatiques n'ont pas place dans un tel processus.

Les critères et les procédures qu'applique la Cour ont leur origine dans son Statut et dans son Règlement, dans le corpus du droit international, dans sa jurisprudence et dans les principes universellement admis et bien établis concernant la nature de la procédure judiciaire. Le fait que la fonction judiciaire est exercée à titre consultatif ne signifie pas qu'il puisse être dérogé aux principes régissant la procédure judiciaire et en particulier au principe selon lequel l'instance en cause n'est en droit de se déclarer incompétente que pour une raison judiciaire valable — condition qui ne peut être satisfaite, selon la jurisprudence même de la Cour, que par des «raisons décisives».

b) *En tant qu'organe principal des Nations Unies*

A côté des responsabilités de la Cour en tant qu'organe judiciaire, il y a ses responsabilités en tant qu'organe judiciaire principal du système des Nations Unies. La Cour n'est pas une institution extérieure au système, elle en fait partie intégrante. Elle coexiste et coopère harmonieusement avec les autres organes de l'Organisation pour que se réalise l'objectif commun — l'instauration de la paix mondiale — et que triomphent les idéaux généreux fixés par la Charte des Nations Unies.

As the Court observed in *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania:*

> "the reply of the Court, itself an 'organ of the United Nations', represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused" (*I.C.J. Reports 1950*, p. 71).

A factor to be borne in mind additionally is the precedential effect of a refusal to render an opinion. This is all the more so in regard to such a question as one relating to the future of global peace, to the well-being of the international community, and to the central objectives of the United Nations.

I believe that functions such as this are among the most important with which the Court can be entrusted and that it would not only be eminently proper and fitting, but obligatory upon the Court to render the legal opinion requested. Failure to render so important a decision on grounds such as those advanced is scarcely compatible with the Court's position as "the principal judicial organ" of the United Nations.

5. The Refusal for Want of Jurisdiction

I wish to note finally my disagreement with the Court's reasoning, which couches its refusal to answer WHO's request in terms of lack of jurisdiction. I do not think this is a case of lack of jurisdiction. The dismissal is based not upon any incapacity of the Court, for constitutional reasons, to consider the request, but rather upon the Court's view that WHO, in requesting this opinion, is traversing outside the proper area of its legitimate authority. The Court has held that WHO has no status to make this enquiry. It is for this reason that the application is refused.

The Court's jurisdiction to render an advisory opinion is an ample jurisdiction, conferred on the Court after mature deliberation, to enable it to make a vital contribution to the functioning of international society according to law. The formula of refusal for lack of jurisdiction tends to suggest some deficiency in the scope of that jurisdiction when in fact there is none.

The case is no more a case of want of Court jurisdiction than a case in which a court refuses to entertain an application made by an applicant who, for one reason or another — for example, minority — lacks the capacity to make such an application. Such a request would be refused by the court for the applicant's want of capacity and not for the court's want of jurisdiction. It may be a case of lack of jurisdiction in the sense that a court has no jurisdiction to make any order unless the party seeking it has, in the first place, the right to approach the court. Yet in such an instance the want or shortcoming is not in the powers of the court but in the status of the applicant.

I consider this aspect to be of some importance. It is essential to the

Comme l'a souligné la Cour dans l'affaire de l'*Interprétation des Traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*:

> «la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même «unique organe des Nations Unies» à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée» (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 71).

Il faut aussi se rappeler qu'une décision refusant de donner un avis a valeur de précédent, considération d'autant plus digne d'attention que l'on est en présence d'une question touchant à l'avenir de la paix mondiale, au bien-être de la communauté internationale et aux objectifs primordiaux des Nations Unies.

Je crois que la tâche que la Cour est invitée à remplir compte parmi les plus importantes qui puissent lui être confiées et qu'il serait non seulement éminemment approprié et opportun mais même impératif que la Cour donne l'avis juridique demandé. Renoncer à prendre une décision aussi cruciale pour les motifs qui ont été avancés ne cadre guère avec le statut d'organe judiciaire principal des Nations Unies qui est celui de la Cour.

5. *Le refus de répondre à la demande pour défaut de compétence*

Je dois enfin me déclarer en désaccord avec le raisonnement de la Cour lorsqu'elle fonde son refus de répondre à la demande de l'OMS sur le défaut de compétence. Je ne crois pas qu'il y ait défaut de compétence. Si la demande a été rejetée, ce n'est pas parce que la Cour n'a pas le pouvoir, pour des raisons constitutionnelles, de l'examiner, c'est parce qu'elle estime que l'OMS a pris une initiative qui outrepasse les limites de son champ de compétence légitime. La Cour a conclu que l'OMS n'est pas habilitée à prendre cette initiative. C'est pour cette raison que la demande a été rejetée.

La compétence consultative de la Cour est une compétence étendue qui lui a été conférée après mûre réflexion pour lui permettre d'apporter une contribution essentielle au fonctionnement de la société internationale conformément à la règle de droit. Lorsqu'on invoque le défaut de compétence pour justifier le refus de répondre à la demande, on donne l'impression que le champ de la compétence consultative n'est pas ce qu'il devrait être, alors que tel n'est pas le cas.

On ne peut pas davantage parler, en l'occurrence, de défaut de compétence qu'on ne peut le faire lorsqu'un tribunal refuse de déclarer recevable une action intentée par une personne qui, pour une raison ou une autre, par exemple parce qu'elle est mineure, n'a pas la capacité de l'intenter. L'action serait en pareil cas déclarée irrecevable par le tribunal en raison du défaut de capacité de son auteur, non en raison du défaut de compétence de la juridiction. Il peut y avoir incompétence en ce sens que le tribunal n'est pas compétent pour statuer dès lors que le demandeur n'est pas habilité à se présenter devant lui. Mais, en pareil cas, il y a non pas défaut de pouvoir de la part du tribunal mais défaut de qualité de la part du demandeur.

Ce point me paraît avoir son importance. Il faut se garder, dans

development of the Court's advisory jurisdiction that there should not be an impression among those who may seek to use it of some jurisdictional limitation which prevents the Court from taking cognizance of a matter such as this.

* * *

VIII. CONCLUSION

For the reasons set out above, it seems clear that

1. WHO has an interest in matters of global health, even though they also concern questions of peace and security.
2. WHO has an interest in environmental matters, even though they also concern questions of peace and security.
3. The fact that other organs in the United Nations system are expressly charged with responsibilities in the area of peace and security does not preclude WHO from concerning itself with matters of peace and security to the extent that they affect global health and the global environment.
4. There are compelling medical and environmental reasons which require WHO to take an interest in the matter on which it seeks an opinion.
5. There are several constitutional provisions rendering the requested opinion relevant to WHO.
6. The impossibility of curative steps forces WHO into the area of prevention.
7. WHO has a legitimate interest in knowing whether the use of nuclear weapons constitutes a violation of State obligations in relation to health.
8. WHO has a legitimate interest in knowing whether the use of nuclear weapons constitutes a violation of State obligations in relation to the environment.
9. WHO has a legitimate interest in knowing whether State obligations under its own Constitution are violated by the use of nuclear weapons.
10. *There are State obligations under international law in regard to health which would be violated by the use of nuclear weapons.*
11. *There are State obligations under international law in regard to the environment which would be violated by the use of nuclear weapons.*
12. *There are State obligations under international law in regard to the WHO Constitution which would be violated by the use of nuclear weapons.*

* * *

l'intérêt du développement de la compétence consultative, de créer chez ceux qui peuvent souhaiter y recourir l'impression que cette compétence fait l'objet de restrictions empêchant la Cour de se saisir d'une question comme celle qui nous occupe.

* * *

VIII. CONCLUSIONS

Pour les raisons exposées plus haut, il semble clair que :

1) L'OMS a un intérêt dans les problèmes de santé mondiale même s'ils touchent aussi à la paix et à la sécurité.
2) L'OMS a un intérêt dans les problèmes d'environnement même s'ils touchent aussi à la paix et à la sécurité.
3) Le fait que d'autres organes du système des Nations Unies sont expressément investis de responsabilités dans le domaine de la paix et de la sécurité n'empêche pas l'OMS de s'intéresser aux questions de paix et de sécurité dans la mesure où elles ont une incidence sur la santé mondiale et l'environnement planétaire.
4) L'OMS a des raisons impérieuses sur le plan de la santé et de l'environnement de s'intéresser à la question sur laquelle elle demande un avis.
5) Il existe plusieurs textes constitutionnels sur la base desquels l'avis demandé est pertinent pour l'OMS.
6) L'action curative étant impossible, l'OMS doit nécessairement prendre des mesures dans le domaine de la prévention.
7) L'OMS a un intérêt légitime à savoir si l'utilisation des armes nucléaires constitue une violation des obligations des Etats dans le domaine de la santé.
8) L'OMS a un intérêt légitime à savoir si l'utilisation des armes nucléaires constitue une violation des obligations des Etats dans le domaine de l'environnement.
9) L'OMS a un intérêt légitime à savoir si les obligations des Etats au regard de sa propre Constitution sont violées par l'utilisation des armes nucléaires.
10) *Il y a des obligations incombant aux Etats en vertu du droit international dans le domaine de la santé qui seraient violées en cas d'utilisation des armes nucléaires.*
11) *Il y a des obligations incombant aux Etats en vertu du droit international dans le domaine de l'environnement qui seraient violées en cas d'utilisation des armes nucléaires.*
12) *Il y a des obligations incombant aux Etats en vertu du droit international au regard de la Constitution de l'OMS qui seraient violées par l'utilisation des armes nucléaires.*

* * *

With much respect, it seems to me to be a compelling conclusion that, in the light of the medical facts surrounding the use of nuclear weapons, WHO is well within its constitutional functions in concerning itself with the question of the legality of nuclear weapons. It transcends no limitations of power or propriety in seeking this opinion from the Court. It does so in pursuance of its mandated constitutional functions as well as in pursuance of its duties as a protector of global health. The futility of medical treatment after a nuclear catastrophe is a reason that cries out aloud for attention in the fields of planning and prevention, and it would be an irresponsible custodian of global health that stands aloof from that question, waiting for the medical catastrophe to occur in which it is powerless to extend any meaningful medical assistance.

The matter assumes added importance because the increasingly complex ramifications of international life in the future will perhaps oblige the specialized agencies from time to time to seek clarifications from the Court of the law relating to their areas of interest. International law, in many of these new areas, will be in need of development, and this Court, by virtue of its advisory jurisdiction, will be in a special position to assist in that development.

These needs of the future will require all United Nations instrumentalities to work in the spirit of their respective constitutions rather than to confine their vision within compartmentalized categories of exclusive activity. They should in the like spirit be free to approach the Court for assistance in the clarification of legal matters they need to know for the due discharge of their responsibilities within their allotted sphere.

The family of United Nations agencies, in working harmoniously for the common welfare of the global community, will need to work as a team, each helping the other with the special expertise that lies within its province. The Court's advisory jurisdiction is a means *par excellence* by which the Court can discharge its responsibilities in this regard.

It is my opinion that the Court should answer the question WHO has addressed to it and that it should answer WHO's question in the affirmative.

If this dissent sets out my views in some depth and detail, it is because no less is necessary on an issue of this magnitude. An important feature of the tradition of judicial responsibility is that the judges "will not hesitate to speak frankly and plainly on the great issues coming before them".

* * *

La conclusion me paraît s'imposer — qu'on me permette de le dire — qu'étant donné les réalités médicales sur lesquelles débouche l'utilisation des armes nucléaires, l'OMS se tient entièrement dans les limites de ses fonctions constitutionnelles en manifestant un intérêt pour la question de la licéité des armes nucléaires. Elle ne commet ni d'excès de pouvoir ni d'excès de zèle en demandant à la Cour l'avis qui nous occupe. Elle agit conformément aux fonctions qui lui incombent en vertu d'un mandat constitutionnel et dans le respect des devoirs que lui impose la protection de la santé mondiale. Etant donné qu'il n'y a rien à attendre de soins médicaux venant après une catastrophe nucléaire, l'attention doit impérativement se reporter sur la planification et la prévention et l'institution qui a la responsabilité de la santé mondiale ferait preuve d'une grande légèreté si elle se désintéressait de ces domaines et attendait que se produise une catastrophe médicale qu'elle serait au demeurant impuissante à prendre en charge sur le plan de l'assistance médicale.

La question revêt d'autant plus d'importance que, comme les divers domaines de la vie internationale tendent de plus en plus à s'interpénétrer, les institutions spécialisées seront peut-être obligées à l'avenir de demander régulièrement à la Cour d'élucider le droit applicable à leurs secteurs d'activité respectifs. Le droit international dans beaucoup de secteurs nouveaux aura besoin d'être développé et la Cour sera, grâce à sa compétence consultative, particulièrement bien placée pour contribuer à ce développement.

Les exigences de l'avenir contraindront toutes les institutions des Nations Unies à orienter leurs travaux en fonction de l'esprit de leur acte constitutif au lieu de s'enfermer dans les limites strictes d'un domaine réservé. Il importe que, dans la ligne de cette philosophie, elles soient libres de demander à la Cour son assistance pour l'élucidation de problèmes de droit sur lesquels elles ont besoin d'être éclairées pour s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine qui leur a été confié.

Les institutions du système des Nations Unies, engagées dans une collaboration harmonieuse au service du bien-être collectif de la communauté mondiale, doivent travailler en équipe, chacune prêtant aux autres le concours spécialisé qu'elle est à même de fournir. La Cour a, dans la compétence consultative, un moyen idéal de s'acquitter de ses responsabilités à cet égard.

Je suis convaincu que la Cour doit répondre à la question que lui a adressée l'OMS et qu'elle doit y répondre par l'affirmative.

Si la présente opinion dissidente contient un exposé approfondi et détaillé de mes vues, c'est parce qu'un problème de cette ampleur me paraît le justifier. La tradition de la profession judiciaire veut que — et c'est là un élément important — les juges « n'hésitent pas à parler franchement et sans détours sur les grandes questions dont ils sont saisis ».

* * *

This opinion may appropriately be closed with an extract from John Hersey's classic narrative, *Hiroshima*[57]. It shows the total inadequacy of medical facilities in a well-organized country *after* a single nuclear attack with a comparatively small weapon:

> "Patients were dying by the hundreds, but there was nobody to carry away the corpses . . . By three o'clock in the morning, after nineteen straight hours of his gruesome work, Dr. Sasaki was incapable of dressing another wound. He and some other survivors of the hospital staff got straw mats and went outdoors . . . and lay down in hiding to catch some sleep. But within an hour wounded people had found them; a complaining circle formed around them: 'Doctors! Help us! How can you sleep?'"

In this case the custodians of health have not been asleep, and it is to the Court that they turn for assistance. They do so on a matter which is within their legitimate sphere of interest. They do so on a matter peculiarly within the expertise of the Court. They do so in pursuance of their constitutional right to seek a legal opinion from this Court. They do so concerning the legality of the most profound and far-reaching man-made threat to health in human history. International law joins with the imperatives of global health in requiring the Court to answer that request.

(Signed) Christopher Gregory WEERAMANTRY.

---

[57] John Hersey, *Hiroshima*, first published in *The New Yorker*, August 1946, reissued as a Penguin Modern Classic, 1966, pp. 68-69.

Je ne saurais mieux faire, pour conclure cette opinion, que de citer un extrait de l'ouvrage classique de John Hersey, *Hiroshima*[57], qui met en lumière la désorganisation totale des services médicaux d'un pays bien organisé, après une attaque nucléaire isolée réalisée avec une bombe de puissance relativement modeste :

> «Les victimes mouraient par milliers mais il n'y avait personne pour évacuer les cadavres ... Sur le coup de trois heures du matin, après dix-neuf heures d'affilée d'un travail effroyable, le docteur Sasaki n'était plus capable de faire un seul pansement de plus. Lui et quelques membres du personnel de l'hôpital qui avaient survécu se munirent de nattes de paille et allèrent dehors ... Ils se retirèrent à l'écart pour dormir un peu. Mais, au bout d'une heure, des blessés les avaient découverts : les protestations fusaient autour d'eux : «Docteurs ! Aidez-nous ! Comment pouvez-vous dormir ?»

Dans la présente affaire, ceux qui ont mission de veiller sur la santé ne dorment pas et c'est à la Cour qu'ils demandent assistance. Ils le font à propos d'une question qui entre dans leur sphère d'intérêt légitime. Ils le font à propos d'une question que la Cour est spécialement qualifiée pour aborder. Ils le font en vertu de leur droit constitutionnel de demander un avis juridique à la Cour. Ils le font à propos de la licéité d'une menace d'origine humaine à la santé, qui est qualitativement et quantitativement la plus grave que l'humanité ait jamais connue. Le droit international et les impératifs de la santé mondiale se conjuguent pour mettre la Cour en demeure de répondre à cette question.

(Signé) Christopher Gregory WEERAMANTRY.

---

[57] John Hersey, *Hiroshima*, initialement publié dans *The New Yorker*, août 1946, réédité dans la collection Penguin Classic, 1966, p. 68-69.

DISSENTING OPINION OF JUDGE KOROMA

The Court, in this Advisory Opinion in which it declines to grant the request of the WHO for an opinion as to whether

> "in view of the health and environmental effects. . . . the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict [would] be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution",

reached the rather unprecedented finding that the request does not relate to a question "arising within the scope of [the] activities" of the Organization in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter, that an essential prerequisite for the exercise of its jurisdiction in the case is absent and that it does not, accordingly, have jurisdiction to render the opinion requested. This finding of lack of jurisdiction to respond to a request for an advisory opinion is not only unprecedented for this Court but is also at considerable variance with its *jurisprudence constante*.

In the *Western Sahara* case, the Court emphasized that its function

> "is to give an opinion based on law, once it has come to the conclusion that the questions put to it are relevant and have a practical and contemporary effect and, consequently, are not devoid of object or purpose" (*Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 37, para. 73).

In the same Opinion, the Court reaffirmed that only "compelling reasons" should lead it to refuse to give a requested advisory opinion (*ibid.*, p. 21). The question put by the WHO, in my view, relates to an issue which is not only of direct relevance to the Organization but has practical and contemporary effect as well and is not devoid of object or purpose, as will be shown later, nor is there any "compelling reason" why the opinion should not have been rendered.

Confronted with what appears to me to be inconsistent jurisprudence, I find myself not only in disagreement with most of the reasoning of the Opinion of the Court but disagree totally with its findings. For, as the Court itself has stated, "whatever the legal reasoning of a court of justice, its decisions must by definition be just" (*North Sea Continental Shelf, I.C.J. Reports 1969*, p. 48). Since the request by itself is of such fundamental importance to the WHO and its member States and raises serious

OPINION DISSIDENTE DE M. KOROMA

[Traduction]

La Cour, dans l'avis consultatif par lequel elle refuse de donner suite à la demande de l'OMS sur le point de savoir si

> «compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait ... une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS»,

est parvenue à une conclusion quasiment sans précédent, à savoir que la demande d'avis consultatif ne porte pas sur une question qui se pose «dans le cadre de [l']activité» de l'OMS conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, qu'une condition essentielle pour fonder sa compétence fait défaut et que par suite elle n'a pas compétence pour donner l'avis sollicité. Conclure comme elle le fait qu'elle n'a pas compétence pour répondre à une demande d'avis consultatif n'est pas seulement sans précédent en ce qui la concerne mais s'écarte aussi sensiblement de ce qui est sa jurisprudence constante.

Dans son avis consultatif sur le *Sahara occidental*, la Cour a souligné que sa fonction

> «est de donner un avis fondé en droit, dès lors qu'elle a abouti à la conclusion que les questions qui lui sont posées sont pertinentes, qu'elles ont un effet pratique à l'heure actuelle et que par conséquent elles ne sont pas dépourvues d'objet ou de but» (*C.I.J. Recueil 1975*, p. 37, par. 73).

Dans le même avis consultatif, la Cour a réaffirmé qu'il faudrait des «raisons décisives» pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif (*ibid.*, p. 21). La question posée par l'OMS concerne, d'après moi, un problème qui ne présente pas seulement un intérêt direct pour l'Organisation mais qui a un effet pratique à l'heure actuelle et n'est pas dépourvu d'objet ou de but — et il n'y a non plus aucune «raison décisive» pour que la Cour ne donne pas l'avis sollicité.

Confronté à ce qui me paraît être une jurisprudence inconséquente, non seulement je me trouve en désaccord avec la plus grande partie du raisonnement exposé dans l'avis mais en outre je suis en total désaccord avec ses conclusions. En effet, comme la Cour elle-même l'a dit: «Quel que soit le raisonnement juridique du juge, ses décisions doivent par définition être justes» (*Plateau continental de la mer du Nord, C.I.J. Recueil 1969*, p. 48). Vu l'importance fondamentale que la demande elle-même

issues of fact and law. I feel constrained to set out my position on the matter.

IMPORTANCE OF THE REQUEST BY THE WHO

On the basis of studies carried out by the WHO as well as other materials before the Court, the Court was told that, should a nuclear weapon be used in an armed conflict, the number of dead would vary from 1 million to 1,000 million, to which the same number of people injured is to be added. If a larger number of nuclear weapons were to be used, severe environmental effects, including the disruption of transport, food delivery, fuel, and basic medical supplies, would occur and result in possible famine and mass starvation on a global scale. Civilized and organized community life would come to an end not only in the countries involved in the conflict but even in those not involved; millions would die from the effects of intense and widespread radioactive fallout. Such a catastrophe, it was argued, would be in violation of the health and environmental obligations undertaken by States under international law, particularly international humanitarian law, as well as under the Constitution of the WHO. Whether or not such obligations exist for States and whether they would be violated in the course of war or other armed conflict involving the use of nuclear weapons is, in my view, an eminently suitable matter for the Court to determine in accordance with its Statute.

EFFECTS OF THE USE OF NUCLEAR WEAPONS IN AN ARMED CONFLICT

According to detailed studies carried out by the WHO on the *Effects of Nuclear War on Health and Health Services* and presented to the Court by the WHO, in a conflict involving the use of a single nuclear weapon, such a weapon could have a destructive power of a million times that of the largest conventional weapon.

A detonated nuclear weapon would produce three major sources of death and injury: the heat wave blast and instantaneous radiation. The enormous thermal energy produced will be the main cause of casualties. Immediate charring of the exposed parts of the body in the direct line of the thermal rays will be caused either by the direct thermal pulse or thermal wave. Flash burns would occur within fractions of a second and reach their maximum within a few seconds. Indirect burns would result in many more casualties.

présente pour l'OMS et ses Etats membres, vu aussi les graves questions de fait et de droit qu'elle soulève, je me vois contraint d'exposer ma position en la matière.

IMPORTANCE DE LA DEMANDE FORMULÉE PAR L'OMS

Sur la base d'études effectuées par l'OMS et d'autres documents présentés à la Cour, on a dit que l'utilisation d'une arme nucléaire dans un conflit armé pourrait faire entre un million et un milliard de morts, à quoi s'ajouterait un nombre égal de blessés. Si davantage d'armes nucléaires devaient être employées, il en résulterait de graves conséquences pour l'environnement, y compris une désorganisation des transports, des livraisons de vivres, de carburants et de fournitures médicales essentielles, ce qui pourrait entraîner des famines à une très vaste échelle. Toute vie collective civilisée et organisée prendrait fin non seulement dans les pays impliqués dans le conflit mais aussi dans ceux qui y seraient étrangers; des millions de personnes mourraient des effets de retombées radioactives intenses et généralisées. Une telle catastrophe, a-t-on dit, se produirait en violation des obligations assumées par les Etats dans le domaine de la santé et de l'environnement en vertu du droit international, et en particulier du droit international humanitaire, de même qu'en vertu de la Constitution de l'OMS. Le point de savoir si ces obligations s'imposent bien aux Etats et si ces obligations seraient violées au cas où des armes nucléaires seraient employées dans le cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé me paraît une question sur laquelle il serait éminemment approprié que la Cour se prononce, conformément à son Statut.

EFFETS DE L'UTILISATION D'ARMES NUCLÉAIRES DANS UN CONFLIT ARMÉ

Selon les études faites par l'Organisation mondiale de la Santé au sujet des *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*, études présentées à la Cour par l'OMS, une arme nucléaire unique utilisée dans un conflit pourrait être un million de fois plus dévastatrice que l'arme classique la plus puissante.

A la suite de l'explosion d'une arme nucléaire, les trois principales causes de mort et de blessures sont le souffle, l'onde thermique et le rayonnement instantané. C'est l'énorme énergie thermique libérée lors de l'explosion qui fera le plus de victimes. La carbonisation immédiate des parties exposées du corps se trouvant dans la ligne directe du rayonnement thermique sera provoquée soit directement par impulsion thermique («éclair thermique») soit indirectement par l'onde thermique. Les brûlures dues à l'éclair thermique se produiront dans les fractions de seconde qui suivront l'explosion et atteindront leur maximum d'intensité en quelques secondes. Les brûlures indirectes feront beaucoup plus de victimes.

Blast will cause shock waves, causing buildings to collapse, debris to fly with individuals hurled into the air as immovable objects causing head injuries, fractures, crush injuries and abdominal and thoracic injuries. A 1-megaton air burst could kill everyone within a radius of 7 km from the hypocentre.

Radiation resulting from the immediate burst of gamma and neutron radiations or from the fallout of radioactive particles will produce gastrointestinal effects, including anorexia, nausea, vomiting, diarrhoea, intestinal cramps and dehydration. Neuromuscular effects producing fatigue, fever, headache, hypertension and hypertensive shock would occur. Inhalation of radioactive dust would produce long-term effects such as fibrosis and cancer, coughing, shortness of breath and feelings of drowning, leading to death by hypoxia, pneumonia and sepsis. Ingestion of radionuclides will induce thyroid cancer. An immediate source of destruction would be the electromagnetic pulse which would lead to the impairment of electronic devices, including those needed for health services. Initially, the release of radioactive substances and human exposure to them would play a secondary role in terms of the health effects produced.

The report further notes that the destruction and impairment of health services would greatly impede efforts to treat the victims; among those killed and injured would be about 80 per cent of physicians, nurses and other health workers. Hospitals and health facilities would be destroyed or greatly damaged, while power supplies, which are important for the operation of hospitals, would be interrupted and would severely interfere with the treatment and care that could be provided.

In the face of such catastrophe, the WHO has reached the conclusion that to cure the victims of a nuclear attack would hardly be feasible, hence preventing the consequences described is a more viable and realistic alternative.

INTERMEDIATE AND LONG-TERM EFFECTS OF THE USE OF NUCLEAR WEAPONS

The intermediate and long-term effects, the report continues, would range from after-effects of the injuries sustained from the explosion to long-term effects of radiation exposure and health problems caused by the disruption and destruction of health services. Those who survived the acute effects of a nuclear explosion would still be confronted by protracted non-healing wounds, suppurating extensive burns, skin infestations, gastrointestinal infections and psychic trauma.

Le souffle causera des ondes de choc qui entraîneront l'écroulement des bâtiments, la dispersion des débris dans l'atmosphère et la propulsion des personnes contre les obstacles fixes, ce qui sera à l'origine de nombreuses blessures à la tête, fractures, lésions par écrasement et blessures pénétrantes à l'abdomen et au thorax. Un souffle d'une mégatonne est capable de tuer quiconque se trouve dans un rayon d'environ 7 kilomètres de l'hypocentre.

Le rayonnement résultant soit de l'émission instantanée de rayons gamma et de neutrons lors de l'explosion soit de la retombée de particules radioactives entraînera des troubles gastro-intestinaux, notamment les suivants: anorexie, nausées, vomissements, crampes intestinales, diarrhée et déshydratation. Les symptômes neuromusculaires seront la fatigue, la fièvre, les céphalées, l'hypotension suivie d'un choc neurogénique. L'inhalation de poussières radioactives pourra avoir des effets à long terme comme la fibrose et le cancer, la toux, une respiration courte et une sensation d'étouffement, ce qui pourra causer la mort par hypoxie, pneumopathie et septicémie. L'ingestion de radioéléments provoquera des cancers de la thyroïde. Une source de destruction immédiate sera l'impulsion électromagnétique qui met hors service les dispositifs électroniques, y compris ceux qui sont nécessaires aux services de santé. Dans un premier temps, la libération de substances radioactives et l'exposition à ces substances ne joueraient qu'un rôle secondaire en ce qui concerne les effets sur la santé.

Un autre rapport soumis à la Cour note également que la destruction et la désorganisation des services de santé gêneraient considérablement le traitement des victimes. Environ quatre-vingts pour cent des médecins, infirmières et autres professionnels de la santé seraient tués ou blessés. Les hôpitaux et autres centres de santé seraient détruits ou gravement endommagés. Les lignes de transport d'électricité, qui sont essentielles au fonctionnement des hôpitaux, seraient coupées, ce qui aurait de graves conséquences sur les traitements et les soins qui pourraient être fournis.

Face à une telle catastrophe, l'OMS est parvenue à la conclusion qu'il ne serait guère possible de soigner les victimes d'une attaque nucléaire et qu'une solution beaucoup plus simple et plus réaliste serait d'empêcher par la prévention que les conséquences décrites ici ne se produisent.

EFFETS INTERMÉDIAIRES ET À LONG TERME DE L'UTILISATION D'ARMES NUCLÉAIRES

Parmi les effets intermédiaires et à long terme, poursuit le rapport, on peut citer aussi bien les séquelles des blessures subies lors de l'explosion que les effets à long terme de l'exposition au rayonnement et les problèmes de santé provoqués par la désorganisation et la destruction des services de soins. Ceux qui survivraient aux effets aigus de l'explosion auraient encore à souffrir de plaies persistantes, de brûlures étendues et suppurantes, d'infections de la peau, d'infections gastro-intestinales et de traumatismes psychiques.

Suppression of the body's immune system is recognized as a consequence of radiation over-exposure. Ionizing radiation would reduce the helper T-lymphocytes and would increase the suppressor T-lymphocytes, thus increasing the victim's vulnerability to infection and cancers. Other effects of the explosion, such as burns, trauma and psychic depression would also influence the immune response.

The drastic fall in available health services on account of the small number of remaining health personnel, health centres, supplies of functioning ambulances and the immense logistical difficulties would render care totally inadequate.

Long-term effects, such as cancer induction and genetic damage would result from instantaneous radiation during the explosion and long-term radiation contamination of the environment. The survivors of the nuclear explosion and the population of contaminated areas would be at risk from such effects. The risk from instantaneous radiation would vary depending on the dose received, whole-body irradiation or estimated lifetime risk of mortality, and all forms of cancer.

Genetic defects among offspring of the survivors is said to be one of the risks, which would not be limited to the immediate offspring of the exposed, but would extend over many generations. Exposure to plutonium particles could produce chromosomal instability which could be transmitted to the progeny, thus causing cancer in future generations.

Other long-term effects are said to include behavioural and psychological disturbances; after an initial tendency to profound apathy and disorientation, feelings of guilt would appear. Survivors would have a continuing fear of cancer and late effects of radiation and an expectation of abnormalities in their offspring.

HEALTH-RELATED ENVIRONMENTAL EFFECTS OF THE USE OF NUCLEAR WEAPONS

Effects of Actual Use

Furthermore and according to the material, within the extensive destruction of the built environment, a nuclear explosion would destroy public health and sanitary facilities, thus opening the way for the spread of disease. Water supplies would be contaminated not only by radioactivity but also by pathogenic bacteria and viruses; sewage treatment and waste disposal facilities would almost completely disappear.

Great numbers of putrefying human bodies and animal carcasses as well as untreated waste and sewage would provide an easy breeding ground for flies and other insects. Diseases like salmonellosis (food

On sait que la surexposition aux rayonnements entraîne l'effondrement du système immunitaire de l'organisme. Les rayonnements ionisants réduisent la population des lymphocytes-T auxiliaires et augmentent celle des lymphocytes-T suppresseurs, ce qui accroît la vulnérabilité des victimes aux infections et aux cancers. D'autres effets de l'explosion, comme les brûlures, le traumatisme psychique et la dépression peuvent aussi avoir une incidence sur la réponse immunitaire.

La réduction brutale de la capacité des services de santé due au petit nombre de survivants dans les professions médicales, à la destruction des centres de soins et des ambulances, et au manque de fournitures, ainsi que l'énormité des difficultés logistiques rendraient les soins totalement insuffisants.

Le rayonnement instantané lors de l'explosion et la contamination durable de l'environnement auraient des effets à long terme, comme l'apparition de cancers et de lésions génétiques, sur les survivants et les populations des zones contaminées. Le risque résultant du rayonnement instantané dépendrait de la dose reçue. En cas d'exposition de l'ensemble du corps, on estime qu'il y aurait un risque de mortalité par cancer — quelle qu'en soit la forme — pendant le reste de la vie.

On a dit que l'un des risques était la survenance d'anomalies génétiques chez les descendants des survivants et que ce risque ne serait pas limité à la descendance immédiate des personnes exposées mais s'étendrait sur de nombreuses générations. L'exposition au rayonnement du plutonium pourrait produire une instabilité chromosomique qui pourrait se transmettre à la descendance et provoquer des cancers dans les générations suivantes.

On a signalé que d'autres effets à long terme se traduiraient notamment par des troubles comportementaux et psychologiques. Après une première phase d'apathie profonde et de désorientation, il semble qu'apparaissent des sentiments de culpabilité. En outre, les survivants vivent dans la crainte continuelle du cancer, des effets tardifs du rayonnement et de l'apparition d'anomalies dans leur descendance.

EFFETS DE L'UTILISATION D'ARMES NUCLÉAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT DU POINT DE VUE DE LA SANTÉ

Effets de l'utilisation effective des armes

En outre, d'après le document présenté, en détruisant une grande partie des constructions, une explosion nucléaire détruirait également les établissements de santé publique et les centres de soins, favorisant ainsi la propagation des maladies. Les sources d'approvisionnement en eau seraient contaminées non seulement par la radioactivité, mais aussi par des bactéries pathogènes et des virus. Les installations de traitement des eaux usées et d'élimination des déchets seraient presque complètement détruites.

La présence d'un grand nombre de cadavres d'hommes et d'animaux en putréfaction ainsi que l'accumulation des déchets non traités et des eaux usées favoriseraient la prolifération des mouches et autres insectes.

poisoning), shigellosis (dysentery), infectious hepatitis, amoebic dysentery, malaria, typhus, streptococcal and staphylococcal infections (pus-producing), respiratory infections and tuberculosis would occur in epidemic form over vast areas.

In addition to the acquired health risk for survivors from high-dose external radiation, the report points out that longer-lived radioisotopes would lead to a risk for the population over a large area and over long periods. An impaired immune system would contribute later to an increased incidence of cancer.

With regard to environmental effects, the report states that if a number of powerful nuclear weapons were used at the same time, global environmental disturbance and climatic changes would take place. As regards trees, evergreens would be especially vulnerable to radiation, coniferous forests would be liable to suffer most, whereas weeds which are more resistant would proliferate. Radiation, the report continued, would be harmful to crops and the food chain; livestock would be harmed and milk and meat products contaminated. Plant pests which are particularly resistant would abound. The marine ecosystem would become contaminated and suffer similarly. For all practical intents, the report points out, there would be a severe shortage of edible and sustaining substances, at a time when the victims' needs were greatest.

Thus, in a conflict involving the use of nuclear weapons, climatic and environmental changes would occur with extensive health implications.

THE SOCIO-ECONOMIC EFFECTS OF THE USE OF NUCLEAR WEAPONS

While noting the socio-economic impact of the use of nuclear weapons, the report finds that this would be devastating. After a nuclear war, besides the extensive breakdown of health facilities, attendant social structures, the economic system, communication lines and the very fabric of society would be severely disrupted.

Evacuation of large numbers of people to uncontaminated areas in the same country or a mass exodus to neighbouring countries would imply not only exacerbated health problems but also a series of social and economic difficulties for both the abandoned area and the receiving regions. Shortages of food, the possibility of inter-communal strife, disarray due to lack of work, societal disorganization, poverty, dependence and apathy, or revolts, would all converge to create complicated social and economic problems that would in all likelihood be of some duration.

Des maladies comme la salmonellose (empoisonnement alimentaire) et la shigellose (dysenterie), l'hépatite infectieuse, la dysenterie amibienne, le paludisme, le typhus, les infections à streptocoques et à staphylocoques (produisant du pus), les infections respiratoires et la tuberculose prendraient des proportions épidémiques dans de vastes régions.

En plus des risques pour les survivants résultant de l'exposition à une forte irradiation externe, le rapport indique qu'il faut tenir compte des radio-isotopes à demi-vie plus longue qui continueraient pendant longtemps à présenter un risque pour la population dans une zone très étendue. L'altération du système immunitaire contribuerait plus tard à une augmentation de l'incidence des cancers.

En ce qui concerne les effets sur l'environnement, le rapport signale que si plusieurs armes de grande puissance sont utilisées simultanément, des perturbations de l'environnement et des changements climatiques peuvent se produire à l'échelle mondiale. Pour ce qui est des arbres, ceux qui ont des feuilles persistantes sont particulièrement vulnérables aux rayonnements; les forêts de conifères seraient probablement les plus atteintes, alors que les mauvaises herbes, plus résistantes, proliféreraient. Les rayonnements, poursuit le rapport, sont également très néfastes pour les cultures et la chaîne alimentaire; le bétail et, par conséquent, le lait et la viande seraient contaminés. Les organismes ravageurs des plantes sont particulièrement résistants et se multiplieraient. L'écosystème marin souffrirait également de la contamination. A toutes fins pratiques, il y aurait une grave pénurie de produits comestibles et de première nécessité au moment où les besoins des victimes seraient les plus grands.

Ainsi, un conflit nucléaire de grande ampleur entraînerait des changements climatiques et environnementaux à l'échelle mondiale qui auraient d'importantes conséquences sur la santé.

EFFETS SOCIO-ÉCONOMIQUES DE L'UTILISATION D'ARMES NUCLÉAIRES

A propos des effets socio-économiques de l'utilisation des armes nucléaires, le rapport note qu'ils seraient dévastateurs. Après une guerre nucléaire, on assisterait, en plus de l'effondrement des systèmes de santé et des structures sociales connexes, à une grave désorganisation du système économique, des moyens de communication et de tout le tissu social.

L'évacuation d'un grand nombre de personnes vers les régions non contaminées à l'intérieur d'un même pays ou un exode massif vers les pays voisins ne feraient pas qu'exacerber les problèmes de santé, ils provoqueraient aussi une série de difficultés sociales et économiques tant dans la région évacuée que dans les régions d'accueil. Divers facteurs, dont le manque de nourriture, le risque de conflits intercommunautaires, le désarroi dû au chômage, la désorganisation de la société, la pauvreté, la dépendance et l'apathie ou la révolte se combineraient pour donner naissance à des problèmes sociaux et économiques complexes qui persisteraient sans doute longtemps.

Environmental degradation would create poverty and shortages of food which, in turn, would exacerbate social friction, conflict and disorganization of authority, which might lead to violence and societal disintegration.

Adults, the report observes, tend to fear genetic defects and cancer, as has been noted among the survivors of Hiroshima and Nagasaki and the affected population of Chernobyl.

Thus, a society that suffered a major nuclear devastation would be traumatized and, most likely, profoundly changed.

According to the Mayor of Hiroshima who made a testimony to the Court, the atomic bomb which was detonated in Hiroshima produced an enormous destructive power and reduced innocent civilian populations to ashes. Women, the elderly and the newborn were said to have bathed in deadly radiation. The dropping of the bomb unleashed a mushroom cloud and human skin was burned raw while other victims died in desperate agony, he stated. He further told the Court that when the bomb exploded, enormous pillars of flame leaped up towards the sky and a majority of the buildings crumbled with many people dead or injured.

Later in his testimony he described the unique characteristic of the atomic bombing as one whose enormous destruction was instantaneous and universal. Old, young, male, female, soldiers, civilians were all killed *indiscriminately*. The entire city of Hiroshima, he said, had been exposed to thermal rays, shock-wave blast and radiation. The bomb purportedly generated heat that reached several million degrees centigrade. The fireball was about 280 metres in diameter, the thermal rays emanating from it were thought to have instantly charred any human being who was outdoors near the hypocentre. The witness further disclosed that according to documented cases, clothing had burst into flames at a distance of 2 kilometres from the hypocentre of the bomb; many fires had been ignited simultaneously throughout the city; the entire city had been carbonized and reduced to ashes. Yet another phenomenon was a shock-wave which inflicted even greater damage when it ricocheted off the ground and buildings. The blast wind which resulted had, he said, lifted and carried people through the air. All wooden buildings within a radius of 2 kilometres collapsed; many well beyond that distance were damaged.

The blast and thermal rays combined to burn to ashes or cause the collapse of approximately 70 per cent of the 76,327 dwellings in Hiroshima at the time. The remainder were partially destroyed, half-bombed or damaged. The entire city was said to have been instantly devastated by the dropping of the bomb.

On the day the bomb was dropped, the witness further disclosed that there were approximately 350,000 people in Hiroshima, but it was later estimated that some 140,000 had died by the end of December 1945. Hos-

La dégradation de l'environnement entraînerait un appauvrissement et une pénurie de nourriture qui, à leur tour, exacerberaient les frictions et les conflits sociaux et contribueraient à saper l'autorité, ce qui risquerait de conduire à la violence et à la désintégration de la société.

Les adultes, fait observer le rapport, craignent surtout les anomalies génétiques et le cancer, comme on l'a noté chez les survivants d'Hiroshima et de Nagasaki ainsi que dans la population de Tchernobyl.

Une société victime d'un désastre nucléaire majeur serait traumatisée et subirait fort probablement des changements en profondeur.

D'après le maire d'Hiroshima, qui a fait une déclaration devant la Cour, la bombe atomique qui a explosé à Hiroshima avait une puissance de destruction énorme et a réduit en cendres d'innocentes populations civiles. Femmes, vieillards et nouveau-nés baignaient, a-t-il dit, dans des rayonnements mortels. Le largage de la bombe, a-t-il ajouté, a provoqué un nuage en forme de champignon, la peau d'êtres humains a brûlé vive et d'autres victimes ont connu une atroce agonie. Le maire a dit encore à la Cour qu'au moment de l'explosion d'énormes colonnes de feu s'étaient élevées vers le ciel et que la majorité des bâtiments s'était effondrée, causant de nombreuses victimes dont beaucoup sont mortes.

Dans un autre passage de son exposé, le maire a dit que ce qui caractérisait le bombardement atomique et en faisait quelque chose d'unique tenait à ce que l'énorme destruction qu'il provoquait était instantanée et universelle. Les vieux, les jeunes, les hommes, les femmes, les soldats, les civils, tous sont tués *sans discrimination*. Toute la ville d'Hiroshima a été exposée à des rayons thermiques, à l'onde de choc de l'explosion et aux rayonnements. La bombe a semble-t-il dégagé une chaleur qui a atteint plusieurs millions de degrés centigrades. Le globe de feu avait environ deux cent quatre-vingts mètres de diamètre et l'on pense que les rayons thermiques qui en émanaient ont brûlé instantanément tout être humain qui se trouvait à l'extérieur près de l'hypocentre. Le témoin a révélé en outre, sur la base de cas avérés, que des vêtements avaient pris feu à deux kilomètres de l'hypocentre et que de nombreux feux s'étaient allumés simultanément un peu partout: toute la ville a été carbonisée et réduite en cendres. Autre phénomène, celui de l'onde de choc qui a infligé des dommages encore plus grands en ricochant sur le sol et sur des bâtiments. La déflagration qui a suivi a soulevé et porté les gens en l'air. Tous les édifices en bois dans un rayon de deux kilomètres se sont effondrés et beaucoup, bien plus éloignés encore, ont été endommagés.

La déflagration et les rayons thermiques se sont combinés pour réduire en cendres ou faire écrouler soixante-dix pour cent des soixante-seize mille trois cent vingt-sept habitations qu'Hiroshima comptait à l'époque. Les autres ont été partiellement détruites, à demi sinistrées ou endommagées. On a dit que la ville avait été dévastée instantanément par le largage de la bombe.

Le témoin a indiqué que le jour de l'explosion de la bombe il y avait trois cent cinquante mille habitants à Hiroshima, mais on a estimé plus tard que cent quarante mille environ étaient morts avant la fin décembre

pitals were said to be in ruins with medical staff dead or injured and with no medicines or equipment, and an incredible number of victims died, unable to receive sufficient treatment. Survivors developed fever, diarrhoea, haemorrhaging, and extreme fatigue, many died abruptly. Such was said to be the pattern of the acute symptoms of the atomic bomb disease. Other consequences were widespread destruction of cells, loss of blood-producing tissue, and organ damage. The immune systems of survivors were weakened and such symptoms as hair loss were conspicuous. Other experiences recorded were an increase in leukaemia, cataracts, thyroid cancer, breast cancer, lung cancer and other cancers. As a result of the bombing, children exposed to radiation suffered mental and physical retardation. Nothing could be done for these children medically and even unborn babies, the Mayor stated, had been affected. The exposure in Hiroshima to high levels of radiation, he concluded, continues to this day.

The Mayor of Nagasaki, in his testimony, described effects on his city that were similar to those experienced by Hiroshima as a result of the atomic bombing which had taken place during the war. According to the witness,

> "The explosion of the atomic bomb generated an enormous fireball, 200 metres in radius, almost as though a small sun had appeared in the sky. The next instant, a ferocious blast and wave of heat assailed the ground with a thunderous roar. The surface temperature of the fireball was about 7,000° C, and the heat rays that reached the ground were over 3,000° C. The explosion instantly killed or injured people within a two-kilometre radius of the hypocentre, leaving innumerable corpses charred like clumps of charcoal and scattered in the ruins near the hypocentre. In some cases not even a trace of the person's remains could be found. The blast wind of over 300 metres per second slapped down trees and demolished most buildings. Even iron reinforced concrete structures were so badly damaged that they seemed to have been smashed by a giant hammer. The fierce flash of heat meanwhile melted glass and left metal objects contorted like strands of taffy, and the subsequent fires burned the ruins of the city to ashes. Nagasaki became a city of death where not even the sounds of insects could be heard. After a while, countless men, women and children began to gather for a drink of water at the banks of nearby Urakami River, their hair and clothing scorched and their burnt skin hanging off in sheets like rags. Begging for help, they died one after another in the water or in heaps on the banks. Then radiation began to take its toll, killing people like a scourge of death expanding in concentric circles from the hypocentre. Four months after the atomic bombing, 74,000 were dead and 75,000 had suffered injuries, that is, two-thirds of the city population had fallen

1945. Les hôpitaux étaient en ruine, leur personnel médical mort ou blessé, sans médicaments et sans équipements; un nombre incroyable de victimes étaient mortes faute d'avoir pu recevoir le traitement qu'il fallait. Les survivants souffraient de fièvre, de diarrhée, d'hémorragies et d'une extrême fatigue et beaucoup décédaient brusquement. C'est ainsi, a-t-on dit, que se présentaient les symptômes aigus de la maladie de la bombe atomique dont d'autres conséquences étaient une destruction généralisée des cellules, une perte des tissus hématopoïétiques et une détérioration organique. Le système immunitaire des survivants était affaibli et l'on voyait se manifester des symptômes très apparents comme la chute des cheveux. On a enregistré également une multiplication des cas de leucémie, de cataractes, de cancers et entre autres de cancers de la thyroïde, du sein et des poumons. Conséquence du bombardement, des enfants exposés aux rayonnements ont souffert d'un retard mental et physique. On n'a rien pu faire pour eux sur le plan médical et même des bébés encore à naître ont été atteints. Le maire a conclu en disant que, aujourd'hui encore, l'on est exposé à des niveaux élevés de rayonnement à Hiroshima.

Le maire de Nagasaki a décrit dans son témoignage les effets qu'avait eus sur sa ville le bombardement atomique intervenu pendant la guerre, effets similaires à ceux qu'Hiroshima avait connus. Selon ce témoin:

> «L'explosion de la bombe atomique a donné lieu à une énorme boule de feu, de 200 mètres de diamètre, presque comme si un petit soleil était apparu dans le ciel. L'instant d'après, une déflagration fantastique et une vague de chaleur ont touché le sol dans un bruit de tonnerre. La température à la surface de la boule de feu était d'environ 7000 degrés centigrades et les rayons qui ont atteint le sol dépassaient 3000 degrés. L'explosion a immédiatement tué ou blessé les gens qui se trouvaient dans un rayon de 2 kilomètres à partir de l'hypocentre, laissant d'innombrables cadavres carbonisés comme des morceaux de bois au milieu des ruines. Dans certains cas, on n'a même pas pu retrouver la moindre trace des restes du cadavre. Le souffle qui dépassait 300 mètres à la seconde a aplati les arbres et démoli la plupart des bâtiments. Même les constructions en béton armé ont été si endommagées qu'elles semblaient avoir été écrasées par un gigantesque marteau. Le violent éclair de chaleur avait en même temps fait fondre le verre, déformé les objets métalliques comme de la guimauve et les incendies qui se sont ensuite allumés ont réduit en cendres les ruines de la ville. Nagasaki est devenue une ville morte où l'on n'entendait même pas de bruits d'insectes. Peu après, d'innombrables hommes, femmes et enfants ont commencé à se grouper sur les rives du fleuve Urukami tout proche pour y boire; leurs cheveux et leurs vêtements étaient roussis, leur peau brûlée pendait en lambeaux comme des guenilles. Implorant de l'aide, ils sont morts l'un après l'autre dans l'eau ou par monceaux sur les rives. Puis les radiations ont commencé leurs ravages, tuant les gens

> victim to this calamity that came upon Nagasaki like a preview of the Apocalypse." (CR 95/27, p. 38.)

The witness went on to state that even people who were lucky enough to survive continue to this day to suffer from the late effects unique to nuclear weapons. Nuclear weapons, he concluded, bring in their wake indiscriminate devastation to civilian populations.

According to the testimony by the delegation of the Marshall Islands which was the site of 67 nuclear weapons tests from 30 June to 18 August 1958, during the period of the United Nations Pacific Islands territories trusteeship, the total yield of those weapons was said to be equivalent to more than 7,000 bombs the size of which destroyed Hiroshima. These nuclear weapon tests were said to have caused extensive radiation, induced illnesses, deaths and birth defects. Further on in the testimony, it was disclosed that human suffering and damage to the environment occurred at great distances, both in time and in geography, from the sites of detonations even when an effort was made to avoid or mitigate harm. The delegation went on to inform the Court that the unique characteristics of nuclear weapons are that they cause unnecessary suffering and include not only widespread, extensive, radioactive contamination with cumulative adverse effects, but also locally intense radiation with severe, immediate and long-term adverse effects, far-reaching blast, heat, and light resulting in acute injuries and chronic ailments. Permanent, as well as temporary, blindness from intense light and reduced immunity from radiation exposures were said to be common and unavoidable consequences of the use of nuclear weapons, but uncommon or totally absent when other destructive devices were employed.

The delegation further disclosed that birth defects and extraordinarily prolonged and painful illnesses caused by the radioactive fallout inevitably and profoundly affected the civilian population long after the nuclear weapons tests had been carried out. Such suffering had affected generations born long after the testing of such weapons. The Court was told that, apart from the immediate damage at and near ground zero (where the detonation took place), there had been a large-scale contamination of animals and plants and a poisoning of both soil and water. As a consequence thereof, some of the islands were still abandoned and on those islands that had recently been resettled, the presence of caesium in plants from the radioactive fallout rendered them inedible. Women on some of the other atolls in the Marshall Islands who had been assured that their

> comme un fléau mortel qui se répandait en cercles concentriques à partir de l'hypocentre. Quatre mois après le bombardement atomique, soixante-quatorze mille personnes étaient mortes et soixante-quinze mille blessées, autrement dit, les deux tiers de la population de la ville avait été victime de cette calamité qui s'est abattue sur Nagasaki comme une prémisse de l'Apocalypse.» (CR 95/27, p. 38.)

Le témoin a poursuivi en disant que même ceux qui avaient eu la chance de survivre continuaient jusqu'à maintenant à souffrir des séquelles tardives qui caractérisent les armes nucléaires. Les armes nucléaires, a-t-il conclu, apportent avec elles la destruction indiscriminée des populations civiles.

A été entendu aussi le témoignage de la délégation des Iles Marshall où avaient eu lieu soixante-sept essais nucléaires entre le 30 juin et le 18 août 1958, à l'époque où elles faisaient partie du territoire des îles du Pacifique placé sous la tutelle des Nations Unies. On a dit que la puissance totale de ces armes équivalait à plus de sept mille bombes de la taille de celle qui avait anéanti Hiroshima. Ces essais avaient causé des maladies radio-induites, des morts et des malformations congénitales. On a indiqué plus tard que, même quand les explosions avaient lieu à de grandes distances, dans le temps et l'espace, elles pouvaient entraîner des souffrances pour l'homme et causer des dommages à l'environnement, même si l'on s'efforçait d'éviter ou d'atténuer le préjudice. Poursuivant son témoignage, la délégation a informé la Cour que les armes nucléaires ont des caractéristiques qui leur sont propres — elles causent des maux superflus, elles ne se bornent pas à une contamination radioactive très vaste et très étendue ayant des conséquences néfastes cumulatives mais elles génèrent aussi localement des rayonnements intenses ayant des effets nocifs graves, immédiats et à long terme, des déflagrations de grande ampleur, de la chaleur et de la lumière, ce qui provoque des lésions importantes et des maladies chroniques. La cécité permanente ou temporaire résultant de l'exposition à la lumière intense et l'affaiblissement de l'immunité face aux rayonnements étaient les conséquences courantes et inévitables de l'emploi d'armes nucléaires, conséquences rares ou inexistantes si l'on utilisait d'autres engins de destruction.

La délégation des Iles Marshall a indiqué aussi que des malformations congénitales et des maladies extrêmement douloureuses et de très longue durée dues aux retombées radioactives avaient profondément affecté la population civile, ce qui était inévitable, longtemps après le moment où les essais nucléaires avaient eu lieu. Ces maux avaient frappé des générations d'insulaires nées bien après les essais. En dehors des dommages immédiats causés au point zéro (où l'explosion s'était produite) ou dans son voisinage, c'est dans toute la zone que la flore et la faune ont été contaminées, le sol et l'eau empoisonnés. En conséquence, certaines des îles étaient toujours abandonnées et dans celles où la population s'était récemment réinstallée la présence de césium provenant des retombées radioactives dans les plantes rendait celles-ci incomestibles. On a signalé

atolls were not affected by radiation, were said to have given birth to "monster babies". A young girl on one of these atolls was said to have no knees, three toes on each foot and a missing arm; her mother had not been born by 1954 when the tests started but had been raised on a contaminated atoll.

In the light of the foregoing, to hold as the Court has done, that these matters do not lie within the competence or scope of activities of the WHO borders on the unreal and smacks of cynicism, and the law is not cynical.

THE ROLE OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION AND INTERNATIONAL HEALTH WORK

The World Health Organization is the United Nations specialized agency responsible for protecting and safeguarding the health of all peoples at the international level and its responsibilities include the taking of measures to prevent health problems on a catastrophic scale, such as those which may result from the use of nuclear weapons. In this regard, the Organization deals primarily with preventive and more particularly with administrative preventive medicine.

Against this background, it is understandable, and in conformity with its mandate, that the WHO took the view that prevention is the only way from realizing the catastrophic consequences which the explosion of a nuclear weapon would bring in its trail.

Furthermore, according to its Constitution, the objective of the WHO is "the attainment by all peoples of the highest possible level of health", defined as "a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity". In pursuance of its objectives, the WHO is endowed with 22 functions, including the following:

> "*(a)* to act as the directing and co-ordinating authority on international health work;
>
> . . . .
>
> *(c)* to assist Governments, upon request, in strengthening health services;
>
> *(d)* to furnish appropriate technical assistance and, in emergencies, necessary aid upon the request or acceptance of Governments;
>
> . . . .
>
> *(k)* to propose conventions, agreements and regulations, and make recommendations with respect to international health matters

que des femmes habitant certains atolls et à qui l'on avait donné l'assurance que leur atoll ne serait pas touché par les rayonnements avaient donné naissance à des «bébés monstres». On a dit qu'une fillette de l'un de ces atolls n'avait pas de genoux, qu'elle avait trois doigts à chaque pied et qu'il lui manquait un bras. Sa mère n'était pas encore née en 1954 quand les essais ont débuté mais elle avait été élevée sur un atoll contaminé.

Compte tenu de ce qui précède, dire comme la Cour le fait que ces questions n'entrent pas dans la compétence de l'OMS ou dans le cadre de son activité touche à l'irréalisme et confine au cynisme, or le droit n'est pas cynique.

LE RÔLE DE L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ET L'ACTION MENÉE SUR LE PLAN INTERNATIONAL DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

L'Organisation mondiale de la Santé est l'institution spécialisée des Nations Unies chargée de protéger et de sauvegarder la santé de tous les peuples sur le plan international et il entre dans ses attributions de prendre les mesures voulues pour empêcher que des problèmes de santé, comme ceux qui pourraient résulter de l'emploi d'armes nucléaires, prennent une ampleur catastrophique. A cet égard, l'Organisation s'occupe avant tout de médecine préventive et plus particulièrement des aspects administratifs de la médecine préventive.

Cela étant, il est compréhensible et conforme à son mandat que l'OMS ait été d'avis que la prévention était le seul moyen d'éviter les conséquences catastrophiques que l'explosion d'une arme nucléaire ne manquerait pas d'entraîner.

Qui plus est, l'OMS a pour but, selon sa Constitution, «d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible», la santé étant définie comme «un état de complet bien-être physique, mental et social, et non pas seulement comme une absence de maladie ou d'infirmité». Conformément à son but, l'OMS est chargée de vingt-deux fonctions, et notamment des suivantes:

> «*a*) agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international;
>
> . . . .
>
> *c*) aider les gouvernements, sur leur demande, à renforcer leurs services de santé;
>
> *d*) fournir l'assistance technique appropriée et, dans les cas d'urgence, l'aide nécessaire, à la requête des gouvernements ou sur leur acceptation;
>
> . . . .
>
> *k*) proposer des conventions, accords et règlements, faire des recommandations concernant les questions internationales de

> and to perform such duties as may be assigned thereby to the Organization and are consistent with its objective;
>
> . . . .
>
> *(m)* to foster activities in the field of mental health, especially those affecting the harmony of human relations;
>
> . . . .
>
> *(p)* to study and report on, in co-operation with other specialized agencies where necessary, administrative and social techniques affecting public health and medical care from preventive and curative points of view, including hospital services and social security;
>
> *(q)* to provide information, counsel and assistance in the field of health;
>
> *(r)* to assist in developing an informed public opinion among all peoples on matters of health;
>
> . . . .
>
> *(v)* generally to take all necessary action to attain the objective of the Organization."

Given the very serious health and medical problems which would ensue as a result of the use of nuclear weapons, death and injury to civilians and medical personnel alike, destruction of hospital and medical supplies, it follows that it would be within the WHO's mandate to take measures to address and alleviate such a situation. For instance, and in line with its mandate, the WHO would be required to provide medical assistance and emergency relief to the victims of such assistance, help in the restoration of medical services and attempt to organize and co-ordinate medical assistance in terms of the provision of necessary drugs and medical personnel both at the national and international level.

According to studies carried out, following the First World War, 20 million people — a higher figure than those killed in the course of the war itself — were said to have died as a result of an outbreak of an influenza epidemic with which the international community was not prepared to deal, and should such an eventuality occur in the wake of a nuclear war, the WHO would be expected and required to address a similar outbreak, in accordance with its Constitution.

Furthermore, according to the material before the Court, the WHO has been concerned with the effects of nuclear weapons on health for many years. In 1984 and 1987 it presented detailed reports on the effects of nuclear war on health and health services, recognizing that it had been established that no health service in the world could assure the conditions in which people could be healthy or achieve physical, social and mental well-being, or could alleviate in any significant way a situation resulting from the use of even one single nuclear weapon, and that primary preven-

santé et exécuter telles tâches pouvant être assignées de ce fait à l'Organisation et répondant à son but;

. . . .

m) favoriser toutes activités dans le domaine de l'hygiène mentale, notamment celles se rapportant à l'établissement de relations harmonieuses entre les hommes;

. . . .

p) étudier et faire connaître, en coopération au besoin avec d'autres institutions spécialisées, les techniques administratives et sociales concernant l'hygiène publique et les soins médicaux préventifs et curatifs, y compris les services hospitaliers et la sécurité sociale;

q) fournir toutes informations, donner tous conseils et toute assistance dans le domaine de la santé;

r) aider à former, parmi les peuples, une opinion publique éclairée en ce qui concerne la santé;

. . . .

v) d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation».

Vu les très graves problèmes sanitaires et médicaux qui résulteraient de l'utilisation d'armes nucléaires, le nombre des morts et des blessés que compteraient la population civile mais aussi le personnel médical, la destruction des fournitures hospitalières et médicales, il s'ensuit qu'il relèverait du mandat de l'OMS de prendre des mesures pour faire face et remédier à une telle situation. Ainsi, et conformément à son mandat, l'OMS devrait apporter aux victimes une aide médicale et des secours d'urgence, contribuer au rétablissement des services médicaux, s'efforcer d'organiser et de coordonner l'assistance médicale en fournissant les médicaments et le personnel médical nécessaires tant au niveau national qu'au niveau international.

Selon des études qui ont été faites, une épidémie de grippe que la communauté internationale n'était pas prête à affronter aurait tué, après la première guerre mondiale, vingt millions de personnes et aurait donc fait plus de morts que la guerre elle-même; si une éventualité du même genre se produisait à la suite d'une guerre nucléaire, on attendrait de l'OMS qu'elle prenne en main la situation, conformément à sa Constitution.

En outre, selon la documentation dont dispose la Cour, l'OMS s'occupe des effets des armes nucléaires sur la santé depuis de nombreuses années. En 1984 et en 1987, elle a présenté des rapports détaillés au sujet des effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé; d'après elle, il était établi qu'aucun service de santé au monde ne pouvait assurer la santé ou le bien-être physique, social et mental des populations ou encore n'était capable d'améliorer de manière significative la situation en cas d'utilisation ne serait-ce que d'une seule arme nucléaire; la prévention

tion is the only appropriate means to deal with the health and environmental effects of the use of nuclear weapons.

Faced with the possible magnitude of the health and environmental consequences resulting from the use of nuclear weapons and realizing that the health hazards associated with the use of such weapons could only be obviated by means of prevention, the WHO requested the Court to give an advisory opinion as to whether, in view of the health and environmental consequences, the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict would be a breach of its obligations under international law, including the WHO Constitution.

The WHO's request was based on Article 96, paragraph 2, of the Charter of the United Nations, Article 76 of the Constitution of the World Health Organization, and Article X of the Agreement between the United Nations and the World Health Organization. Article 96, paragraph 2, of the Charter provides that:

> "specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities".

According to Article 76 of the Constitution of the WHO,

> "Upon authorization by the General Assembly of the United Nations or upon authorization in accordance with any agreement between the Organization and the United Nations, the Organization may request the International Court of Justice for an advisory opinion on any legal question arising within the competence of the Organization."

Article X, paragraph 2, of the Agreement of 10 July 1948 between the United Nations and WHO states as follows:

> "The General Assembly authorizes the World Health Organization to request advisory opinions of the International Court of Justice on legal questions arising within the scope of its competence other than questions concerning the mutual relationships of the Organization and the United Nations or other specialized agencies."

HEALTH AND ENVIRONMENTAL OBLIGATIONS OF STATES

The question posed by the WHO presupposes that States had undertaken certain legal obligations in relation to health and the environment which would be violated by the use of nuclear weapons in war or other armed conflict. These obligations are said to be found mainly in interna-

primaire était donc le seul moyen approprié de maîtriser les effets sur la santé et l'environnement de l'utilisation d'armes nucléaires.

Vu les conséquences importantes que pourrait avoir l'emploi d'armes nucléaires pour ce qui est de la santé et de l'environnement et considérant que les risques sanitaires liés à l'utilisation de ces armes ne pouvaient être écartés que grâce à la prévention, l'OMS a demandé à la Cour de donner un avis consultatif sur le point de savoir si, compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS.

La demande de l'OMS se fonde sur l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, l'article 76 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé et l'article X de l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale de la Santé. L'article 96, paragraphe 2, de la Charte dispose que les

> «institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité».

Selon l'article 76 de la Constitution de l'OMS:

> «Sous le couvert de l'autorisation de l'Assemblée générale des Nations Unies ou sous le couvert de l'autorisation résultant de tout accord entre l'Organisation et les Nations Unies, l'Organisation pourra demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique éventuelle du ressort de l'Organisation.»

L'article X, paragraphe 2, de l'accord du 10 juillet 1948 entre l'Organisation des Nations Unies et l'OMS est ainsi conçu:

> «L'Assemblée générale autorise l'Organisation mondiale de la Santé à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de sa compétence, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation et l'Organisation des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées.»

OBLIGATIONS DES ETATS DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT

La question posée par l'OMS présuppose que les Etats ont assumé, en matière de santé et d'environnement, certaines obligations juridiques qui seraient violées si l'arme nucléaire était utilisée au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé. Ces obligations relèvent, a-t-on dit, surtout du

tional humanitarian law as reflected in specific conventions and in customary international law applicable in war or armed conflict.

Foremost among these is said to be the obligation according to which the right of a State to injure a belligerent is not unlimited and means of warfare which caused unnecessary suffering are prohibited. This obligation is said to be reflected in the 1868 Declaration of St. Petersburg, which represents the beginning of the application of humanitarian principles to the necessities of war and forbids the use of projectiles weighing less than 400 g that are explosive or charged with inflammable substances. The obligation also found expression in the Declaration of Brussels of 1874, according to which the laws of war do not recognize in belligerents an unlimited power to adopt whatever means to injure the enemy. Based on this principle, States were, *inter alia*, prohibited from:

1. The employment of poison or poisoned weapons.
2. The employment of arms, projectiles or material calculated to cause unnecessary suffering, as well as the use of projectiles prohibited by the St. Petersburg Declaration.

The principle is also codified in the Hague Convention IV of 1907, Article 22 of which provides that the right of belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited. According to Article 23, paragraph *(a)*, the employment of poison and poisoned weapons, and the employment of arms, projectiles or materials calculated to cause unnecessary suffering is prohibited. Article 25 prohibits "the attack or bombardment, by whatever means, of towns, villages, dwellings, or buildings which are undefended". Also said to be relevant in this regard are both the 1925 Geneva Protocol which reaffirms the prohibition of the use of poison gases and of analogous materials and bacteriological methods of warfare and the 1993 Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction. The principle, it is said, was reaffirmed and codified in Article 35, paragraph 1, of Additional Protocol I of 1977.

It is argued that the explosive and blast effects of nuclear weapons and their other instant and long-term effects including genetic consequences place them in the category of weapons of mass destruction that cause superfluous and excessive injury and suffering over a long period of time and space. The use of such weapons, it is submitted, would violate the aforementioned principle and accordingly the obligations undertaken both under customary international law and the relevant international conventions and instruments.

One other obligation undertaken by States which, it was contended, would be violated by the use of nuclear weapons in an armed conflict relates to the principle of discrimination between combatants and non-combatants and between military and non-military objectives which also has its basis in customary international law. The principle is said to be

droit international humanitaire, tel qu'il résulte de certaines conventions, et du droit international coutumier applicable en temps de guerre ou dans les conflits armés.

Primordiale est à cet égard l'obligation en vertu de laquelle un Etat n'a pas un droit illimité de nuire à un belligérant et l'emploi d'armes propres à causer des maux superflus est interdit. Cette obligation, nous dit-on, est consacrée dans la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, qui marque le début de l'application de principes humanitaires aux nécessités de la guerre et qui prohibe l'emploi de projectiles explosifs ou incendiaires d'un poids inférieur à 400 grammes. Cette obligation se retrouve également dans la déclaration de Bruxelles de 1874 selon laquelle les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi. Conformément à ce principe, il était notamment interdit aux Etats

1) d'employer du poison ou des armes empoisonnées,
2) d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus, ainsi que d'utiliser les projectiles défendus par la déclaration de Saint-Pétersbourg.

Le principe est également codifié dans la convention IV de La Haye de 1907 dont l'article 22 dispose que les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi. Selon l'article 23, l'emploi du poison ou d'armes empoisonnées est interdit (alinéa *a)*) et il en est de même des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus. Quant à l'article 25, il interdit «d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus». On a noté aussi la pertinence du protocole de Genève de 1925, qui réaffirme l'interdiction d'employer des gaz toxiques et matières analogues ainsi que les armes bactériologiques, et celle de la Convention de 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction. Ce principe a été, a-t-on dit, réaffirmé et codifié à l'article 35, paragraphe 1, du protocole additionnel I de 1977.

On soutient que, par leurs effets d'explosion et de souffle, comme par leurs autres conséquences instantanées ou à long terme — y compris les conséquences génétiques —, les armes nucléaires se classent dans la catégorie des armes de destruction massive causant des souffrances et des maux superflus et excessifs qui se font sentir pendant longtemps. L'emploi de telles armes, prétend-on, contreviendrait au principe mentionné plus haut et par suite aux obligations assumées tant en vertu du droit international coutumier qu'en vertu des conventions et instruments internationaux pertinents.

Une autre obligation assumée par les Etats et qui, a-t-on fait valoir, serait violée si l'arme nucléaire était utilisée dans un conflit armé concerne le principe de discrimination entre combattants et non-combattants, et entre objectifs militaires et objectifs non militaires, qui trouve lui aussi son fondement dans le droit international coutumier. Ce principe, qui,

reflected in Article 27 of the Hague Regulations, and Articles 22 and 24 of the Draft Hague Rules on Air Warfare of 1923, is largely accepted as customary law, and is now codified in Articles 51 and 52 of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions. These instruments are said to prohibit indiscriminate attacks. It was argued that, given the known characteristics of nuclear weapons, the detonation of such a weapon in an armed conflict would fail to differentiate between combatants and non-combatants and, as such weapons release radioactivity which is detrimental to human beings and destructive to the environment, their use would violate the obligation to discriminate during armed conflict between combatants and non-combatants and between military and non-military objectives.

Furthermore, under the Geneva Convention of 1949, belligerents are said to be obliged to perform post-battle obligations, which include the duties of collecting the wounded and the dead, of individual burial, of evacuation of prisoners, of the ban on exposing prisoners to unnecessary danger, together with the rules on the protection of persons and property, wounded and sick members of the armed forces, hospital ships and medical transporters. It has been suggested that such duties could not be fulfilled should nuclear weapons be used in an armed conflict, because of their radioactive and other effects.

According to Article 147 of the Fourth Geneva Convention of 1949, the commission of acts against protected persons, serious injury to body or health, and extensive destruction of property not justified by military necessity are qualified as grave breaches of the Convention, while, according to Article 85 of Additional Protocol I "making the civilian population or individual civilians the object of attack" (para. 3 (*a*)), and

> "launching an indiscriminate attack affecting the civilian population or civilian objects in the knowledge that such attack will cause excessive loss of life, injury to civilians or damage to civilian objects" (para. 3 (*b*)),

are considered to be "grave breaches" of the Protocol and of the Convention and would constitute "war crimes".

It was accordingly argued that given the characteristics of nuclear weapons when used, their radioactive, heat and blast effects, the obligation to distinguish between protected persons and property from belligerent military objectives could not be observed. Consequently, the use of such weapons would result in the violation of obligations undertaken both under the Geneva Conventions and the Additional Protocol I.

a-t-on indiqué, est consacré à l'article 27 du règlement de La Haye de 1907 ainsi qu'aux articles 22 et 24 du projet de La Haye de 1923 sur les règles de la guerre aérienne, est en général considéré comme faisant partie du droit coutumier et est maintenant consacré aux articles 51 et 52 du protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949. On a dit que ces instruments interdisent les attaques menées sans discrimination. On a indiqué que, vu les caractéristiques connues des armes nucléaires, ces armes seraient incapables, dans un conflit armé, de différencier entre combattants et non-combattants et que, comme elles provoquent une radioactivité nocive aux êtres humains et destructrice de l'environnement, leur emploi violerait l'obligation de faire une distinction, lors d'un conflit armé, entre combattants et non-combattants, entre objectifs militaires et installations non militaires.

De surcroit, en vertu de la convention de Genève de 1949, les belligérants sont tenus, a-t-on dit, à certaines obligations une fois la bataille terminée, entre autres ramasser les morts et les blessés, enterrer les cadavres individuellement, évacuer les prisonniers, ne pas exposer inutilement ceux-ci au danger; ils sont tenus aussi, par les règles relatives à la protection des personnes et des biens, à la protection des membres blessés et malades des forces armées, des navires hôpitaux et des transports médicaux. On a fait valoir qu'il n'était pas possible de remplir ces obligations si l'arme nucléaire était utilisée dans un conflit armé, à cause de la radioactivité et des autres effets qu'elle engendre.

L'article 147 de la convention IV de Genève de 1949 qualifie d'infractions graves le fait de commettre certains actes contre des personnes protégées, les atteintes portées à l'intégrité physique ou à la santé, la destruction de biens non justifiée par des nécessités militaires et exécutée sur une grande échelle; de son côté l'article 85 du protocole additionnel I considère comme des «infractions graves» au protocole et à la convention, susceptibles d'être des «crimes de guerre», le fait de «soumettre la population civile ou des personnes civiles à une attaque» (par. 3 *a)*) et le fait de

> «lancer une attaque sans discrimination atteignant la population civile ou des biens de caractère civil, en sachant que cette attaque causera des pertes en vies humaines, des blessures aux personnes civiles ou des dommages aux biens de caractère civil, qui sont excessifs...» (par. 3 *b)*).

On a donc soutenu qu'étant donné les caractéristiques des armes nucléaires lorsqu'elles sont utilisées, leur radioactivité, la chaleur qu'elles dégagent et leur effet de souffle, l'obligation de distinguer entre les personnes et les biens protégés et les cibles militaires des belligérants ne pourrait pas être respectée. En conséquence l'utilisation de ces armes entrainerait la violation des obligations découlant tant des conventions de Genève que du protocole additionnel I.

MARTENS CLAUSE

Also said to be violated is the Martens Clause which dates back to the Hague Conventions of 1899 and 1907, considered applicable to every armed conflict and most recently codified in Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949 relating to the protection of victims of international armed conflict and which stipulates that:

> "In cases not covered by this Protocol or by other international agreements, civilians and combatants remain under the protection and authority of principles of international law derived from established custom, from principles of humanity and from the dictates of public conscience."

It has been submitted that the fact that civilians and combatants alike would not be spared the cruel effects of a war with nuclear weapons would constitute a violation of the obligations enshrined in this provision.

ENVIRONMENTAL OBLIGATIONS

The environmental obligations assumed by States, it is also argued, would be violated by the use of nuclear weapons. Such obligations are said to be found in various international legal instruments, among which is the 1907 Hague Convention IV Respecting the Laws and Customs of War on Land, Article 55 of which states that:

> "The occupying State shall be regarded only as administrator and usufructuary of public buildings, real estate, forests, and agricultural estates belonging to the hostile State, and situated in the occupied country. It must safeguard the capital of these properties, and administer them in accordance with the rules of usufruct."

This principle is said to be further reflected in the 1949 Geneva Convention IV relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Article 53 of which provides as follows:

> "Any destruction by the Occupying Power of real or personal property belonging individually or collectively to private persons, or to the State, or to other public authorities, or to social or co-operative organizations, is prohibited, except where such destruction is rendered absolutely necessary by military operations."

The 1977 Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions was also invoked as having imposed obligations on environmental protection against military activities. The provisions of the Protocol in this regard

LA CLAUSE DE MARTENS

On a dit aussi que l'emploi de l'arme nucléaire violerait la clause de Martens, qui remonte aux conventions de La Haye de 1899 et de 1907, considérée comme applicable dans tout conflit armé et reprise récemment dans le protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux; elle se lit comme suit:

> «Dans les cas non prévus par le présent protocole ou par d'autres accords internationaux, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique.»

On a avancé que le fait que les effets cruels de l'arme nucléaire n'épargneraient pas plus les civils que les combattants constituerait une violation des obligations énoncées dans cette disposition.

OBLIGATIONS RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT

On a également avancé que les obligations assumées par les Etats en matière d'environnement seraient violées s'il était fait usage des armes nucléaires. On a indiqué que ces obligations figurent dans divers instruments juridiques internationaux et notamment la convention IV de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre dont l'article 55 dispose:

> «L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.»

On a signalé que ce principe était repris aussi dans la convention IV de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, dont l'article 53 est ainsi conçu:

> «Il est interdit à la puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'Etat ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires.»

On a également fait valoir que le protocole additionnel I de 1977 aux conventions de Genève de 1949 imposait des obligations relatives à la protection de l'environnement contre les opérations militaires. Les dispositions du

were said to represent the development of the relevant principles embodied in the 1899 and 1907 Hague Conventions. Article 35 of Protocol I — Basic Rules — stipulates that

> "1. In any armed conflict, the right of the Parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited.
>
> . . . .
>
> 3. It is prohibited to employ methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment."

Article 53 declares that

> "Without prejudice to the provisions of the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954, and of other relevant international instruments, it is prohibited:
>
> . . . .
>
> *(c)* to make such objects the object of reprisals."

According to Article 54,

> "1. Starvation of civilians as a method of warfare is prohibited.
>
> 2. It is prohibited to attack, destroy, remove or render useless objects indispensable to the survival of the civilian population, such as foodstuffs, agricultural areas for the production of foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works, for the specific purpose of denying them for their sustenance value to the civilian population or to the adverse Party, whatever the motive, whether in order to starve out civilians, to cause them to move away, or for any other motive.
>
> . . . .
>
> 4. These objects shall not be made the object of reprisals."

Article 55 obliges States to observe the following during military conflict in relation to the natural environment

> "1. Care shall be taken in warfare to protect the natural environment against widespread, long-term and severe damage. This protection includes a prohibition of the use of methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause such damage to the natural environment and thereby to prejudice the health or survival of the population.
>
> 2. Attacks against the natural environment by way of reprisals are prohibited."

The general prohibition of Article 55 of the Protocol is said to be made more specific in Article 56, which provides that "dams, dykes and nuclear electrical generating stations" shall not be made the object of attack

protocole sur ce point développent, a-t-on dit, les principes énoncés en la matière par les conventions de La Haye de 1899 et de 1907. L'article 35 du protocole I — intitulé: «Règles fondamentales» — stipule ce qui suit:

> «1. Dans tout conflit armé, le droit des parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité.
>
> . . . .
>
> 3. Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.»

Aux termes de l'article 53, il est dit:

> «Sans préjudice des dispositions de la convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et d'autres instruments internationaux pertinents, il est interdit:
>
> . . . .
>
> *c)* de faire de ces biens l'objet de représailles.»

Selon l'article 54

> «1. Il est interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre.
>
> 2. Il est interdit de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation, en vue d'en priver, à raison de leur valeur de subsistance, la population civile ou la partie adverse, quel que soit le motif dont on s'inspire, que ce soit pour affamer des personnes civiles, provoquer leur déplacement ou pour toute autre raison.
>
> . . . .
>
> 4. Ces biens ne devront pas être l'objet de représailles.»

L'article 55 oblige les Etats à respecter pendant un conflit armé les règles suivantes relatives à l'environnement naturel:

> «1. La guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves. Cette protection inclut l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel, compromettant, de ce fait, la santé ou la survie de la population.
>
> 2. Les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles sont interdites.»

On a indiqué que l'interdiction générale énoncée à l'article 55 est précisée à l'article 56 selon lequel «les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique ne seront pas l'objet d'at-

"even where these objects are military objectives". Article 56, paragraph 1, forbids attack upon military objectives located at or in the vicinity of these works or installations

> "if such attack may cause the release of dangerous forces and consequent severe losses among the civilian population. Other military objectives located at or in the vicinity of these works or installations shall not be made the object of attack if such attack may cause the release of dangerous forces from the works or installations and consequent severe losses among the civilian population."

Also considered relevant is the Rio Declaration on Environment and Development, which was adopted during the Rio Conference in 1992 and which stipulates that

> "Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and co-operate in its further development, as necessary." (Principle 24.)

It was submitted that States would be in breach of their legal obligations were nuclear weapons, given their established characteristics, to be used in war or other armed conflict, as such use would violate the obligations undertaken by States in relation to the protection of the natural environment.

THE ROLE OF THE COURT IN EXERCISING ITS ADVISORY FUNCTION

The purpose of the Court's advisory jurisdiction is to offer an authoritative legal opinion and to enlighten the requesting body on certain legal aspects of an issue which it has to deal with in discharging its functions, or "to guide the United Nations in respect of its own action" (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), I.C.J. Reports 1971*, p. 24).

The Court's authority to render an advisory opinion resides in Article 65 of its Statute. This has been reaffirmed in several of its advisory opinions, *inter alia*, in the case concerning *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, where it stated that: "The power of the Court to give an advisory opinion is derived from Article 65 of the Statute." (*I.C.J. Reports 1962*, p. 155; see also *Western Sahara, I.C.J. Reports 1975*, p. 21.)

Over the years the Court has taken the view that by exercising its advisory jurisdiction it participates in the activities of the United Nations. In the *Namibia* case the Court emphasized that:

> "by replying to the request it [the Court] would not only 'remain

taques, même s'ils constituent des objectifs militaires». L'article 56, paragraphe 1, interdit les attaques contre des objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité

> «lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ... forces dangereuses et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile. Les autres objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité ne doivent pas être l'objet d'attaques lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de forces dangereuses et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile».

On a également considéré comme pertinente la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée à la conférence de Rio en 1992, qui dispose:

> «La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin.» (Principe 24.)

On a soutenu que les Etats contreviendraient à leurs obligations juridiques si des armes nucléaires étaient utilisées au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé car, vu les caractéristiques connues de ces armes, leur emploi irait à l'encontre des obligations qu'ils ont assumées en ce qui concerne la protection de l'environnement.

LE RÔLE DE LA COUR DANS LE CADRE DE SA FONCTION CONSULTATIVE

Le but de la compétence consultative de la Cour est de donner un avis juridique autorisé et de renseigner l'organe qui le lui demande sur certains aspects juridiques d'une question qu'il doit trancher dans le cadre de ses fonctions ou «d'éclairer les Nations Unies dans leur action propre» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, p. 24).

C'est l'article 65 du Statut qui confère à la Cour le pouvoir de donner un avis consultatif. Cela a été réaffirmé dans plusieurs des avis consultatifs donnés par la Cour et notamment dans l'affaire concernant *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)* où il est dit: «Le pouvoir qu'a la Cour de donner un avis consultatif procède de l'article 65 du Statut» (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 155; voir aussi *Sahara occidental, C.I.J. Recueil 1975*, p. 21).

Au cours des années, la Cour en est venue à considérer qu'en exerçant sa compétence consultative elle participait aux activités des Nations Unies. Dans l'affaire de la *Namibie*, elle a souligné

> «qu'en répondant à la requête non seulement elle [la Cour] resterait

> faithful to the requirements of its judicial character' (*I.C.J. Reports 1960*, p. 153), but also discharge its functions as 'the principal judicial organ of the United Nations' (Art. 92 of the Charter)" (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), I.C.J. Reports 1971*, p. 27).

In the *Interpretation of Peace Treaties* case the Court pointed out that its

> "Opinion is given not to the States, but to the organ which is entitled to request it; the reply of the Court, itself an 'organ of the United Nations', represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused" (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, Second Phase, I.C.J. Reports 1950*, p. 71).

Accordingly, by rendering advisory opinions, the Court lends its assistance in the solution of problems confronting the United Nations while, at the same time, discharging its responsibilities as its principal judicial organ. In this regard, the Court has regarded the rendering of an opinion as a duty while pointing out, at the same time, that there are certain limits to its duty to reply to a request for an opinion. In the case concerning *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, the Court found that it would be entitled to refuse to render an opinion only for "compelling reasons" following its Opinion in *Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against Unesco* (*I.C.J. Report 1956*, p. 86), and there are no "compelling reasons" when the principal question is one of treaty interpretation. A compelling reason, the Court had held, would be that the request requires the Court to depart from its judicial functions, such as passing on facts insufficiently established (*Status of Eastern Carelia, 1923, P.C.I.J., Series B, No. 5*).

Furthermore and as stated earlier, the Court has also perceived its advisory function as giving an opinion based on law once it has come to the conclusion that the questions put to it are relevant and have a practical and contemporary effect and are consequently not devoid of object and purpose. Hence, the Court has never declined to render an advisory opinion on jurisdictional grounds even though it has repeatedly observed that:

> "21. It is . . . a precondition of the Court's competence that the advisory opinion be requested by an organ duly authorized to seek it under the Charter, that it be requested on a legal question, and that . . . that question should be one arising within the scope of the activities of the requesting organ" (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1982*, pp. 333-334).

> «fidèle aux exigences de son caractère judiciaire» (*C.I.J. Recueil 1960*, p. 153), mais encore elle s'acquitterait de ses fonctions d'«organe judiciaire principal des Nations Unies» (Charte, art. 92)» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, p. 27).

Dans l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a fait observer ceci:

> «L'avis est donné par la Cour non aux Etats mais à l'organe habilité pour le lui demander; la réponse constitue une participation de la Cour elle-même «organe des Nations Unies» à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée» (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71).

En conséquence, lorsque la Cour donne des avis consultatifs, elle contribue à la solution des problèmes auxquels les Nations Unies doivent faire face tout en s'acquittant des obligations qui sont les siennes en tant qu'organe judiciaire principal. A cet égard, la Cour a estimé qu'elle avait le devoir de rendre les avis sollicités mais non sans souligner que son devoir de répondre à une demande d'avis comportait certaines limites. Dans l'affaire concernant *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, la Cour a dit qu'il faudrait des «raisons décisives» pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif, suivant son avis en l'affaire des *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco* (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 86), or il n'existe pas de «raison décisive» lorsque la principale question posée concerne l'interprétation d'un traité. Il y aurait, d'après la Cour, une raison décisive si la demande l'obligeait à se départir de ses fonctions judiciaires et par exemple à se prononcer sur des faits insuffisamment établis (*Statut de la Carélie orientale, 1923, C.P.J.I. série B n° 5*).

En outre, comme on l'a vu précédemment, la Cour considère que sa fonction consultative consiste à donner un avis fondé en droit, dès lors qu'elle a abouti à la conclusion que les questions qui lui sont posées sont pertinentes, qu'elles ont un effet pratique à l'heure actuelle et que par conséquent elles ne sont pas dépourvues d'objet et de but. C'est pourquoi elle n'a jamais refusé de donner un avis pour des raisons tenant à la compétence bien qu'elle ait fait observer à maintes reprises que

> «21. ... pour que la Cour ait compétence, il faut que l'avis consultatif soit demandé par un organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte, qu'il porte sur une question juridique et que ... cette question se pose dans le cadre de l'activité de cet organe» (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1982*, p. 333-334).

The Role of the Court in the Present Request

In the case under consideration, the Court, after considering the request, found that the WHO had been duly authorized to request the opinion it seeks; that the WHO was entitled to ask the question and that the question constitutes a legal question within the meaning of the Statute and the United Nations Charter. The Court then went on to state that it

> "cannot refuse to admit the legal character of a question which invites it to discharge an essentially judicial task, namely, an assessment of the legality of the possible conduct of States with regard to the obligations imposed upon them by international law" (para. 16).

"To do this", the Court stated, it

> "must identify the obligation of States under the rules of law invoked, and assess whether the behaviour in question conforms to those obligations, thus giving an answer to the question posed based on law." (*Ibid.*)

Having found that the WHO was entitled to ask the question posed and that it is legal, the Court then went on to determine whether the advisory opinion requested related to a question "arising within the scope of [the] activities" of the Organization, in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter. In order to delineate the field of activity or area of competence of the WHO, the Court referred to the Constitution of the Organization, concluding that none of the functions attributed to it in Article 2 of its Constitution expressly referred to the *legality of any activity* hazardous to health, and that none of its functions is dependent upon the *legality of the situations* upon which it must act.

To reach such a conclusion, the Court "interpreted" the question posed as relating not to the obligations which might arise in view of the health and environmental effects of the use of nuclear weapons, but as to the *"legality of the use of such weapons"*. It is this interpretation which led the Court to hold that whatever the responsibility of the WHO to deal with such effects, it is not dependent on the *legality of the acts* which caused them. This interpretation also enabled the Court to reach the conclusion that Article 2 of the WHO Constitution cannot be understood as conferring upon the Organization a competence to address the *legality of the use of nuclear weapons*, and hence the competence to ask the Court about that legality. The interpretation also enabled the Court to hold that none of the *functions* of the agency has a sufficient connection with the question before it for that question to be capable of being considered as arising "within the scope of the activities" of the Organization. The Court's Opinion then went on to state that:

> "in particular, the *legality or illegality of the use of nuclear weapons*

LE RÔLE DE LA COUR PAR RAPPORT À LA PRÉSENTE DEMANDE D'AVIS

Dans l'affaire à l'examen, la Cour, après avoir étudié la demande qui lui était adressée, a estimé que l'OMS avait été dûment autorisée à solliciter un avis, qu'elle était en droit de poser la question et que cette question était juridique au sens du Statut et de la Charte des Nations Unies. La Cour a dit ensuite qu'elle

> «ne saurait refuser un caractère juridique à une question qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'appréciation de la licéité de la conduite éventuelle d'Etats au regard des obligations que le droit international leur impose» (par. 16).

Pour ce faire, déclare la Cour, elle

> «doit déterminer les obligations des Etats au regard des règles de droit invoquées et apprécier la conformité auxdites obligations du comportement envisagé, apportant ainsi à la question posée une réponse fondée en droit» (*ibid.*).

Ayant constaté que l'OMS était en droit de poser la question et que celle-ci avait bien un caractère juridique, la Cour a recherché si l'avis consultatif demandé portait sur une question qui se posait «dans le cadre de l'activité» de l'Organisation, conformément à l'article 96, paragraphe 2, de la Charte. Afin de circonscrire le domaine d'activité ou le champ de compétence de l'OMS, la Cour s'est reportée à la Constitution de l'Organisation; elle a conclu qu'aucune des fonctions assignées à l'OMS par l'article 2 de sa Constitution ne visait expressément la *licéité d'une quelconque activité* dangereuse pour la santé et qu'aucune de ses fonctions n'y étaient rendue tributaire de la *licéité des situations* qui lui imposaient d'agir.

Pour aboutir à cette conclusion, la Cour a «interprété» la question posée comme portant non pas sur les obligations qui pourraient résulter des effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement, mais comme portant sur la *«licéité de l'utilisation de telles armes»*. C'est cette interprétation qui l'a amenée à dire que, quels que soient les effets de cette utilisation, la compétence de l'OMS pour en traiter n'est pas tributaire de la *licéité des actes* qui les produisent. Cette interprétation a aussi permis à la Cour de conclure que l'article 2 de la Constitution de l'OMS ne saurait être compris comme conférant compétence à l'Organisation pour traiter de la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires* et, dès lors, pour poser à la Cour une question à ce sujet. Cette interprétation a, de surcroît, permis à la Cour de déclarer qu'aucune des *fonctions* de l'Organisation n'entretenait, avec la question qui lui avait été soumise, de rapport de connexité suffisant pour que cette question puisse être considérée comme se posant «dans le cadre de l'activité» de l'OMS. La Cour poursuit en ces termes:

> «En particulier, *la licéité ou l'illicéité de l'utilisation d'armes*

in no way determines the specific measures, regarding health or otherwise . . ., which could be necessary in order to seek to prevent or cure some of their effects" (Advisory Opinion, para. 22; emphasis added).

It continued, "whether nuclear weapons are used *legally or illegally*, their effects on health would be the same" (*ibid.*; emphasis added), and elaborated further as follows:

> "while it is probable that the use of nuclear weapons might seriously prejudice the **WHO**'s *material capability* to deliver all the necessary services in such an eventuality, for example, by making the affected areas inaccessible, this does not raise an issue falling within the scope of the Organization's activities within the meaning of Article 96, paragraph 2, of the Charter" (*ibid.*; emphasis added).

In the view of the Court, the **WHO** could only be competent to take those actions of "primary prevention" which fall within the functions of the Organization as defined in Article 2 of its Constitution, therefore the reference to "primary prevention" in the preamble to resolution **WHA46.40** and the link which is there established with the question of the *legality of the use of nuclear weapons* are not in themselves capable of casting doubt upon the conclusions reached by the Court that the question before it does not lie within the scope of the activities of the **WHO**.

In considering the principle of "speciality" which the Court recognized as governing international organizations, the Court went on to state that to ascribe to the **WHO** the competence to deal with the *legality of the use of nuclear weapons* — even in view of their health and environmental effects — would be tantamount to disregarding the principle of speciality, as such competence could not be deemed a necessary implication of the Constitution of the Organization in the light of the purposes assigned to it by its member States; that **WHO**'s responsibilities in the sphere of "public health" cannot encroach on the responsibilities of the United Nations without giving rise to overlaps which are detrimental to the viability and effectiveness of the system. It further pointed out that questions concerning the use of force, the regulations of armaments and disarmament are within the competence of the United Nations and lie outside the domain of the specialized agencies.

It was on the basis of that reasoning that the Court came to the conclusion that the question posed in the request does not arise "'within the scope of [the] activities' of that Organization as defined by its Constitution", and accordingly that an essential condition of its jurisdiction in the present case is absent and that it does not therefore have jurisdiction to give the opinion requested. This conclusion was arrived at not only as a result of a fundamental misconstruction of the question posed by the **WHO** and of its Constitution, but also as a result of an unduly formal-

nucléaires ne conditionne en rien les mesures spécifiques, de nature sanitaire ou autre ..., qui pourraient s'imposer pour tenter de prévenir ou de guérir certains de leurs effets» (avis consultatif, par. 22; les italiques sont de moi.)

Elle ajoute: «Que des armes nucléaires soient utilisées *licitement ou illicitement*, leurs effets sur la santé seraient identiques» (*ibid.*, les italiques sont de moi), ce qu'elle développe de la manière suivante:

> «s'il est vraisemblable que l'utilisation d'armes nucléaires pourrait porter gravement atteinte à la *capacité matérielle* de l'OMS de fournir tous les services nécessaires dans une telle éventualité, notamment en rendant inaccessibles les zones affectées, cela ne soulève pas de question entrant dans le cadre de l'activité de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte» (*ibid.*, les italiques sont de moi).

Selon la Cour, l'OMS ne saurait avoir compétence que pour mener des actions de «prévention primaire» entrant dans les fonctions de l'Organisation définies à l'article 2 de sa Constitution. En conséquence, la référence à la «prévention primaire» dans le préambule de la résolution WHA46.40 et le lien qui y est suggéré avec la question de la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires* ne suffisent pas à remettre en cause la conclusion de la Cour, à savoir que la question dont elle est saisie n'entre pas dans le cadre de l'activité de l'OMS.

Examinant le «principe de spécialité» qui, d'après elle, régit les organisations internationales, la Cour en vient à dire que reconnaître à l'OMS la compétence de traiter de la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires* — même compte tenu de l'effet de ces armes sur la santé et l'environnement — équivaudrait à ignorer le principe de spécialité car une telle compétence ne saurait être considérée comme nécessairement impliquée par la Constitution de l'Organisation au vu des buts qui ont été assignés à cette dernière par ses Etats membres; que les attributions de l'OMS dans le domaine de la «santé publique» ne sauraient empiéter sur celles d'autres composantes du système des Nations Unies sans entraîner des doubles emplois préjudiciables au maintien et à l'efficacité du système. La Cour souligne en outre que les questions touchant au recours à la force, à la réglementation des armements et au désarmement sont du ressort de l'Organisation des Nations Unies et échappent à la compétence des institutions spécialisées.

C'est sur la base de ce raisonnement que la Cour a conclu que la question sur laquelle porte la demande d'avis ne se pose pas «dans le cadre de l'activité» de l'OMS tel que défini par sa Constitution, que par suite une condition essentielle pour fonder sa compétence en l'espèce fait défaut et qu'elle ne peut donc pas donner l'avis sollicité. Si la Cour est parvenue à cette conclusion, c'est non seulement à cause d'une mauvaise interprétation fondamentale de la question soumise par l'OMS et de sa Constitution, mais c'est aussi à cause de la conception exagérément étroite et

istic and narrow view taken of the competence and scope of activities of the Organization, a view which is unsustainable on the basis of both the material before the Court and the applicable law.

To focus, first of all, on the Court's finding that it lacks jurisdiction to render an opinion — while the Court has always emphasized that a precondition for it to exercise its jurisdiction to deal with a request for advisory opinion is that the request must be by an organ duly authorized to seek it under the Charter, and that the "question should be one arising within the scope of the activities of the requesting organ" (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1982*, pp. 333-334; see also *Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1973*, pp. 171-172), yet the Court has repeatedly stated that

> "only 'compelling reasons' should lead it to refuse to give a requested advisory opinion (*Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against Unesco, I.C.J. Reports 1956*, p. 86)" (*Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), I.C.J. Reports 1962*, p. 155),

and to date this Court has never declined to answer a request for an advisory opinion on the grounds of lack of jurisdiction, but has answered every question put to it even if to do so it had had to interpret or reformulate the question posed.

For instance, in the case of the *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal* referred to above, even though the Court noted a number of procedural irregularities in the way the request for an advisory opinion had been formulated and observed that the form in which the question had been formulated did not correspond to the intentions of the requesting organ, yet the Court did not decline to give an opinion in the matter. In its Opinion, the Court stated as follows:

> "45. Despite the irregularities described . . .. the Court nevertheless feels called upon . . . to accept the task of assisting the United Nations Organization. It is in accordance with the Court's jurisprudence that even though its power to give advisory opinions is discretionary under Article 65 of its Statute, only 'compelling reasons' would justify the refusal of such a request (cf. *I.C.J. Reports 1973*, p. 183; *I.C.J. Reports 1956*, p. 86). Of course the irregularities which feature throughout the proceedings in the present case could well be regarded as constituting 'compelling reasons' for a refusal by the Court to entertain the request. The stability and efficiency of the international organizations, of which the United Nations is the supreme example, are however of such paramount importance to world order, that the Court should not fail to assist a *subsidiary*

formaliste qu'elle s'est faite de la compétence et du domaine d'activité de l'OMS, conception indéfendable aussi bien eu égard à la documentation présentée à la Cour qu'eu égard au droit appicable.

J'aborde tout d'abord la conclusion de la Cour selon laquelle elle n'a pas compétence pour donner un avis. Si la Cour a toujours souligné que, pour qu'elle ait compétence à l'égard d'une demande d'avis consultatif, il faut que cette demande émane d'un organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte et que la «question se pose dans le cadre de l'activité de cet organe» (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1982*, p. 333-334; voir aussi *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973*, p. 171-173), elle n'en a pas moins souligné à plusieurs reprises qu'il faudrait des

> «raisons décisives» pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif (*Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, C.I.J. Recueil 1956*, p. 86)». (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), C.I.J. Recueil 1962*, p. 155).

Jusqu'à ce jour, la Cour n'a jamais refusé de répondre à une demande d'avis consultatif en arguant d'un défaut de compétence: elle a répondu à chacune des questions qui lui ont été posées même si pour cela il lui fallait interpréter ou reformuler la question.

C'est ainsi que, dans l'affaire concernant la *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies* mentionnée plus haut, bien que la Cour ait noté un certain nombre d'irrégularités procédurales dans la manière dont la demande d'avis avait été formulée et bien qu'elle ait fait observer que le libellé de la question ne répondait pas aux intentions de l'organe requérant, elle n'a pas pour autant refusé de se prononcer en la matière. Dans son avis, la Cour s'est exprimée en ces termes:

> «45. En dépit des irrégularités évoquées ... la Cour croit devoir, pour des raisons qui vont maintenant être exposées, assumer la tâche consistant à aider l'Organisation des Nations Unies. Il est d'ailleurs conforme à sa jurisprudence que, bien que l'article 65 de son Statut donne un caractère discrétionnaire à sa compétence consultative, seules des «raisons décisives» puissent justifier le rejet d'une telle requête (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 183; *C.I.J. Recueil 1956*, p. 86). Certes les irrégularités qui, depuis le début, ont marqué la présente affaire pourraient fort bien être considérées comme des «raisons décisives» permettant à la Cour de décliner la requête. Toutefois la stabilité et l'efficacité des organisations internationales, dont l'Organisation des Nations Unies représente l'exemple suprême, sont d'une importance si fondamentale pour l'ordre mondial que la Cour ne

body of the United Nations General Assembly in putting its operation upon a firm and secure foundation. While it would have been a compelling reason, making it inappropriate for the Court to entertain a request, that its judicial role would be endangered or discredited, that is not so in the present case, and the Court thus does not find that considerations of judicial restraint should prevent it from rendering the advisory opinion requested. . . . While there can be no question . . . of any restriction on the Court's discretion, the Court will not refuse 'its participation in the activities of the Organization' (*I.C.J. Reports 1950*, p. 71), so that the important legal principles involved may be disposed of, whilst at the same time the Court must point out the various irregularities. It is not by appearing to shy away from the latter that the Court can discharge its true judicial functions.

. . . .

46. . . . Thus, in the first place, the question put to the Court is, on the face of it, at once infelicitously expressed and vague; and, in the second place, the records and report of the Committee cast doubt on whether the question as framed really corresponds to the intentions of the Committee in seising the Court.

. . . .

47. The Court has therefore to consider whether it should confine itself to answering the question put; or, having examined the question, decline to give an opinion in response to the request; or, in accordance with its established jurisprudence, seek to bring out what it conceives to be the real meaning of the Committee's request, and thereafter proceed to attempt to answer rationally and effectively 'the legal questions really in issue' (*I.C.J. Reports 1980*, p. 89, para. 35). . . . The dilemma has been emphasized in the written statement of France: while not going so far as to contend that the Court should not give effect to the request, the French Government observed that the question put to the Court 'does not indicate on what grounds the Committee on Applications for Review has decided that "there is a substantial basis" for the application presented by the United States of America' and that the Court may therefore 'encounter particular difficulties in exercising its jurisdiction'.

. . . .

48. The Court does not however conclude that in the present case it is obliged to decline on these grounds to give an opinion. The Court pointed out in its advisory opinion concerning the *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* that

> 'if [the Court] is to remain faithful to the requirements of its judicial character in the exercise of its advisory jurisdiction, it must ascertain what are the legal questions really in issue in questions formulated in a request' (*I.C.J. Reports 1980*, p. 88, para. 35)."

saurait manquer d'aider un *organe subsidiaire* de l'Assemblée générale des Nations Unies à asseoir son fonctionnement sur des bases fermes et sûres. Le risque de voir le rôle judiciaire de la Cour compromis ou discrédité eût été une raison décisive de ne pas donner suite à la requête; ce risque n'existe pas en l'espèce et la Cour, par conséquent, n'estime pas que des considérations d'autolimitation judiciaire doivent l'empêcher de rendre l'avis consultatif demandé. ... Bien que, ... il ne puisse y avoir de restriction au pouvoir discrétionnaire de la Cour, celle-ci s'abstiendra de refuser sa «participation ... à l'action de l'Organisation» (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 71), afin que les importants principes juridiques en jeu puissent être précisés; mais elle doit en même temps signaler les diverses irrégularités de la procédure. Ce n'est pas en paraissant les ignorer que la Cour pourrait s'acquitter de sa véritable fonction judiciaire.

. . . .

46. ... Ainsi, en premier lieu, la question soumise à la Cour, considérée en elle-même, apparaît à la fois mal posée et vague; en deuxième lieu, les procès-verbaux et le rapport du comité permettent de douter que, telle qu'elle se présente, elles correspondent vraiment aux intentions qui animaient le Comité quand celui-ci a saisi la Cour.

. . . .

47. La Cour doit donc se demander si elle doit se contenter de répondre à la question telle qu'elle est posée ou, ayant examiné celle-ci, refuser d'y donner suite; ou si, conformément à sa jurisprudence, elle doit s'efforcer de dégager ce qui lui paraît être l'intention véritable du Comité, puis de chercher à répondre, de façon rationnelle et satisfaisante, aux «points de droit ... véritablement mis en jeu» (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 89, par. 35). ... L'exposé écrit du Gouvernement français souligne bien ce dilemme. Sans aller jusqu'à dire que la Cour ne doit pas donner suite à la requête, ce gouvernement fait observer que la question posée à la Cour «n'indique pas les motifs sur lesquels le Comité des demandes de reformation s'est fondé pour décider que la demande présentée par les Etats-Unis d'Amérique «repose sur des bases sérieuses» et que de ce fait la Cour risque d'«éprouver des difficultés particulières pour exercer sa juridiction».

. . . .

48. La Cour ne conclut cependant pas qu'en la présente espèce ces raisons l'obligent à refuser son avis. Dans son avis consultatif sur l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, la Cour a souligné que:

> «pour rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire dans l'exercice de sa compétence consultative, [la Cour] doit rechercher quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête» (*C.I.J. Recueil 1980*,

> (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1982*, pp. 347-349; emphasis added.)

While apologizing for this extended quotation, I consider it necessary to demonstrate how the Court has in the past exercised its advisory function. Thus in the case under reference, although the Court found the question posed to be irregular and considered that such irregularities could well be regarded as constituting "compelling reasons" for refusing to render an opinion or that the Court could have encountered particular difficulties in exercising its jurisdiction, it nevertheless took the view that it should not fail to assist a subsidiary body of the United Nations in putting its operation upon a secure and firm foundation on account of any reluctance to deal with the important legal principles involved in the case.

The Court, faithful to the requirements of its judicial character in the exercise of its advisory jurisdiction, ascertained what were the legal questions really in issue in the question formulated in the request and rendered the Opinion. In so doing, it did not consider that it was discrediting, let alone endangering, its judicial role.

The Court has accordingly always taken a liberal view of its advisory jurisdiction and, while not abandoning its judicial character, it has not taken as unduly restrictive and narrow a view of that jurisdiction as the Court appears to have done in the present case, even though the question put by the WHO is not only of cardinal importance to the WHO in terms of its constitutional functions, but is also of significance for the attainment of one of its objectives, namely, that "the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being".

Given the importance of the question formulated by the WHO in its request, if the Court had taken into consideration the overall mandate of the Organization — and even if it had found the question afflicted — it would have been consonant with its jurisdiction to apply to the WHO request the same standards as those applied in the case referred to above, so as to dispose of the important legal principles involved. Additionally, reasons of consistency in its jurisprudence should have recommended a similar treatment.

With regard to the principle of "speciality" and how it perceives that principle in relation to the question, the Court had rightly observed that that principle governs international relations. In other words, international organizations are limited to the powers and functions conferred on them by States. While such powers are normally expressed in the constituent instruments of the organization, the Court itself acknowledges that because of the necessities of international life, international organizations can exercise implied powers, which without conflicting with their constitution, are a logical incident of it and contribute to ensuring its

> p. 88, par. 35). » (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1982*, p. 347-349; les italiques sont de moi.)

Que l'on m'excuse de cette longue citation mais il me paraît nécessaire de montrer comment la Cour a exercé sa compétence consultative par le passé. Ainsi, dans l'affaire citée plus haut, où la Cour a trouvé que la question n'avait pas été posée dans les règles, où elle a admis que les irrégularités commises pourraient fort bien être considérées comme des « raisons décisives » lui permettant de décliner la requête et où elle a reconnu qu'elle risquait d'éprouver des difficultés pour exercer sa juridiction, la Cour n'en a pas moins été d'avis qu'elle ne saurait manquer d'aider un organe subsidiaire des Nations Unies à asseoir son fonctionnement sur des bases fermes et sûres sous le prétexte qu'elle hésiterait à se prononcer sur les importants principes juridiques en jeu dans l'affaire.

Fidèle aux exigences de son caractère judiciaire dans l'exercice de sa compétence consultative, la Cour a cherché quelles étaient véritablement les questions juridiques que soulevaient les demandes formulées dans la requête et elle a donné l'avis sollicité. Ce faisant, elle n'a pas considéré qu'elle discréditait et moins encore compromettait son rôle judiciaire.

La Cour a par conséquent toujours conçu de façon libérale sa compétence consultative et, sans renoncer à son caractère judiciaire, n'a pas envisagé cette juridiction de la manière exagérément étroite et restrictive qu'elle a adoptée en la présente affaire, alors même que la question soumise par l'OMS est non seulement d'une importance fondamentale pour cette organisation, sous l'angle de ses fonctions constitutionnelles, mais présente également un grand intérêt pour la réalisation de l'un de ses buts, celui d'après lequel « la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain ».

Etant donné l'importance de la question posée par l'OMS dans sa requête, si la Cour avait pris en considération le mandat de l'Organisation dans son ensemble — même si elle avait trouvé la question défectueuse — elle aurait pu, comme elle avait compétence pour le faire, appliquer à la demande de l'OMS les mêmes critères que ceux qui avaient été appliqués dans l'affaire citée plus haut, de façon à préciser les importants principes juridiques en jeu. En plus, des raisons tenant à la cohérence de sa jurisprudence militaient en faveur d'un traitement similaire.

En ce qui concerne le « principe de spécialité » et la conception qu'elle s'en fait eu égard à la question posée, la Cour a fait observer à juste titre que ce principe régit les relations internationales. En d'autres termes, les organisations internationales n'ont que les pouvoirs et les fonctions qui leur sont confiés par les Etats. Si ces pouvoirs font normalement l'objet d'une formulation expresse dans l'acte constitutif de l'organisation, la Cour elle-même reconnaît que, en raison des exigences de la vie internationale, les organisations internationales peuvent exercer des pouvoirs implicites qui, sans contrevenir à leur constitution, en sont la suite lo-

effectiveness. However, the Court then goes on to infer that to ascribe to the WHO the competence to address the *legality* of the use of nuclear weapons, which as I have already stated distorts the meaning and intention of the question, would be tantamount to disregarding the principle of speciality and would be "encroaching" on the responsibilities of other parts of the United Nations system. As if to reinforce that interpretation, the Court states that

> "questions concerning the use of force, the regulation of armaments and disarmament are within the competence of the United Nations and lie outside that of the specialized agencies" (Advisory Opinion, para. 26).

While it is recognized that questions relating to the use of force, regulation of armaments and disarmament are within the competence of the United Nations and lie outside that of the specialized agencies, it should nevertheless be recalled that the WHO is also part of the United Nations system, and that one of the objectives of the Charter of the United Nations is not only to maintain international peace and security but to "promote solutions of international economic, social, *health*, and related problems". Moreover, although the WHO is the agency primarily responsible for health matters at the international level, the need for international co-operation in that sphere is also mentioned in Articles 13, 55, 57 and 62 of the Charter as well. Article 13 provides that:

> "1. The General Assembly shall initiate studies and make recommendations for the purpose of:
>
> . . . .
>
> *(b)* promoting international co-operation in the economic, social, cultural, educational, and *health* fields . . ." (Emphasis added.)

Article 55 provides that:

> "With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:
>
> . . . .
>
> *(b)* solutions of international economic, social, *health*, and related problems." (Emphasis added.)

Article 57 stipulates as follows:

> "1. The various specialized agencies, established by intergovernmental agreement and having *wide international responsibilities*, as defined in their basic instruments, in economic, social, cultural, edu-

gique et contribuent à en assurer l'efficacité. La Cour dit cependant que reconnaître à l'**OMS** la compétence de traiter de la *licéité* de l'utilisation des armes nucléaires — ce qui, je l'ai déjà dit, dénature le sens et l'intention de la question — équivaudrait à ignorer le principe de spécialité et empiéterait sur les attributions d'autres composantes du système des Nations Unies. Comme pour renforcer cette interprétation, la Cour déclare que

> «les questions touchant au recours à la force, à la réglementation des armements et au désarmement sont du ressort de l'Organisation des Nations Unies et échappent à la compétence des institutions spécialisées» (avis consultatif, par. 26).

Certes les questions concernant le recours à la force, la réglementation des armements et le désarmement sont du ressort de l'Organisation des Nations Unies et échappent à la compétence des institutions spécialisées, mais on n'en doit pas moins rappeler que l'**OMS** fait partie du système des Nations Unies et que, si l'un des objectifs énoncés dans la Charte est le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Organisation doit aussi favoriser «la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la *santé publique* et autres problèmes connexes». En outre, bien que l'**OMS** soit l'institution principalement responsable des questions de santé au niveau international, la nécessité d'une coopération internationale dans ce domaine est également mentionnée par la Charte dans ses articles 13, 55, 57 et 62. Aux termes de l'article 13:

> «1. L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de:
>
> . . . .
>
> *b)* développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la *santé publique*...» (Les italiques sont de moi.)

L'article 55 dispose:

> «En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront:
>
> . . . .
>
> *b)* la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la *santé publique* et autres problèmes connexes...» (Les italiques sont de moi.)

L'article 57 stipule ce qui suit:

> «1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'*attributions internationales étendues* dans les domaines économique,

> cational, *health*, and related fields, shall be brought into relationship with the United Nations in accordance with the provisions of Article 63.
>
> 2. Such agencies thus brought into relationship with the United Nations are hereinafter referred to as 'specialized agencies'." (Emphasis added.)

Article 62 provides that:

> "1. The Economic and Social Council may make or initiate studies and reports with respect to international economic, social, cultural, educational, *health*, and related matters and may make recommendations with respect to any such matters to the General Assembly, to the Members of the United Nations, and to the specialized agencies concerned." (Emphasis added.)

In other words, the General Assembly has jurisdiction over health matters in general, but the WHO is given a specific assignment in relation to such matters under its Constitution.

According to that Constitution, "The enjoyment of the highest attainable standard of health" is not only "one of the fundamental rights of every human being", so also is that "the health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security". In a similar way, the primary purpose of the United Nations is "to maintain international peace and security". It can thus readily be seen that despite the fact that the Security Council and, to a lesser degree, the General Assembly are pre-eminent in the role of maintenance of international peace and security, functional co-operation with the specialized agencies was envisaged for the achievement of that common objective. It does not appear to have been the intention of the Charter that, because of the pre-eminent role of these bodies in the area of peace and security, they should become a legally exclusive domain to the extent of even precluding functional co-operation with other bodies who might be required to carry out their functions — especially in an emergency situation such as one resulting from the consequences of the use of nuclear weapons. Furthermore, among the functions of the WHO, in accordance with Article 2 of its Constitution, are

> "(*a*) to act as the directing and co-ordinating authority on international health work;
>
> . . . .
>
> (*d*) to furnish appropriate technical assistance and, in emergencies, necessary aid upon the request or acceptance of Governments;
>
> . . . .
>
> (*f*) to establish and maintain such administrative and technical services as may be required, including epidemiological and statistical services;

> social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la *santé publique* et autres domaines connexes, sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63.
>
> 2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression «institutions spécialisées.» (Les italiques sont de moi.)

L'article 62 est ainsi conçu:

> «1. Le Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la *santé publique* et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées.» (Les italiques sont de moi.)

En d'autres termes, l'Assemblée générale a compétence, d'une manière générale, pour les questions relatives à la santé mais l'OMS reçoit une mission spéciale à l'égard de ces questions en vertu de sa Constitution.

Selon cette Constitution, «la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain» et «la santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité». De la même manière le but primordial de l'Organisation des Nations Unies est de «maintenir la paix et la sécurité internationales». Il est donc facile de constater que, même si le Conseil de sécurité et, à un moindre degré, l'Assemblée générale jouent un rôle prééminent dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, on a envisagé une coopération technique avec les institutions spécialisées pour parvenir à cet objectif commun. Il n'était pas, semble-t-il, dans les intentions des auteurs de la Charte de confier le domaine de la paix et de la sécurité exclusivement à ces organes, du fait qu'ils y jouent un rôle prééminent, au point d'empêcher une coopération technique avec d'autres organismes éventuellement chargés de s'acquitter de leurs fonctions — spécialement dans une situation d'urgence comme celle que créerait l'utilisation d'armes nucléaires. En outre, on peut noter que, parmi les fonctions de l'OMS énumérées à l'article 2 de sa Constitution, se trouvent les suivantes:

> «*a*) agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international;
>
> . . . .
>
> *d*) fournir l'assistance technique appropriée et, dans les cas d'urgence, l'aide nécessaire, à la requête des gouvernements ou sur leur acceptation;
>
> . . . .
>
> *f*) établir et entretenir tels services administratifs et techniques jugés nécessaires, y compris des services d'épidémiologie et de statistique;

(g) to stimulate and advance work to eradicate epidemic, endemic and other diseases".

In effect, the WHO is competent to deal with every conceivable element in the field of health, and given its functions as the specialized agency on international health matters, this is why the health consequences of the use of nuclear weapons would naturally fall within the scope of activities of the Organization. In such a situation, the agency would be expected and required to direct and co-ordinate medical and health assistance at the international level, to furnish appropriate technical advice, for instance, on how to mitigate the effects of radiation both immediately and with respect to the intermediate and long term. Reference has already been made to the influenza epidemic which broke out after the First World War and to the fact that, because the international community was caught unprepared, 20 million people — more than the war casualties — died during that epidemic. The WHO is the body Governments would turn to for technical advice in case of such a contingency as a result of the use of nuclear weapons.

The United Nations has taken cognizance of such a contingency in resolution 47/168, in which it expressed deep concern about the suffering of the victims of disasters and emergency situations (such as could arise as a result of the use of nuclear explosions), resulting in the loss in human lives, the flow of refugees, the mass displacement of people and material destruction, and mindful of the need to strengthen and make more effective the collective efforts of the international community, established the Department of Humanitarian Affairs to provide international humanitarian assistance when disasters or catastrophes occur.

In that resolution, the Assembly also expressed its deep concern about the magnitude and ruinous effects of disasters and emergency situations which, *inter alia*, call for *more international co-operation* to mitigate the human suffering of the victims. To expedite the rehabilitation and reconstruction processes, the Assembly underlined the need for an adequate, co-ordinated and prompt response by the international community to disasters and emergency situations. Noting the increasing number and complexity of disasters and humanitarian emergencies, it established the Inter-Agency Standing Committee to ensure better preparation for, as well as rapid and coherent response to, natural disasters and other emergencies, in particular emergencies involving the supply of food, *medicines, shelter* and *health* care. The WHO is one of the agencies invited to take part in the Inter-Agency Standing Committee.

The resolution further requested the Secretary-General to report on ways and means to improve the United Nations capability in the areas of prevention and preparedness in relation to natural disasters and other

g) stimuler et faire progresser l'action tendant à la suppression des maladies épidémiques, endémiques et autres.»

En réalité l'OMS a compétence pour traiter de tout ce que l'on peut concevoir dans le domaine de la santé et, vu les fonctions qu'elle remplit du fait qu'elle est l'institution spécialisée chargée des questions de santé sur le plan international, il serait tout naturel que les conséquences sanitaires de l'emploi d'armes nucléaires entrent dans le cadre de son activité. Dans une situation de ce genre, on demanderait à l'Organisation et l'on attendrait d'elle qu'elle dirige et coordonne l'assistance médicale et sanitaire au niveau international et qu'elle fournisse des conseils techniques, par exemple sur la manière d'atténuer les effets du rayonnement, tant immédiatement qu'à moyen et à long terme. Mention a déjà été faite de l'épidémie de grippe qui a sévi après la première guerre mondiale et du fait que, la communauté ayant été surprise sans préparation, l'épidémie avait causé la mort de vingt millions de personnes, soit plus que la guerre elle-même. L'OMS est l'organisme vers lequel les gouvernements se tourneraient pour obtenir des conseils si une telle éventualité se produisait en raison de l'utilisation d'armes nucléaires.

L'Organisation des Nations Unies a envisagé une telle éventualité dans sa résolution 47/168, dans laquelle elle s'est dite préoccupée par les souffrances des victimes de catastrophes et de situations d'urgence (ce qui serait le cas à la suite d'explosions nucléaires), les pertes en vies humaines, les flux de réfugiés, les déplacements massifs de populations et les destructions matérielles; elle s'est dite aussi consciente qu'il fallait renforcer encore et rendre plus efficaces les efforts collectifs déployés par la communauté internationale et a décidé la création du département des affaires humanitaires chargé de fournir une assistance humanitaire sur le plan international lorsque des catastrophes se produisent.

Dans ladite résolution, l'Assemblée s'est dite profondément préoccupée par l'ampleur et les effets désastreux des catastrophes et des situations d'urgence qui appellent notamment une *coopération internationale accrue* pour atténuer les souffrances de leurs victimes. Pour accélérer les processus de relèvement et de reconstruction, l'Assemblée a souligné la nécessité d'une réaction adéquate, coordonnée et prompte de la communauté internationale aux catastrophes et aux situations d'urgence. Notant le nombre et la complexité croissants des catastrophes et des situations d'urgence qui requièrent une aide humanitaire, elle a établi un comité permanent interorganisations pour assurer une meilleure préparation ainsi qu'une réaction rapide et cohérente aux catastrophes naturelles et autres situations d'urgence, en particulier aux situations d'urgence nécessitant un apport de vivres, de *médicaments*, d'*abris* et de *soins de santé*. L'OMS est l'une des organisations qui ont été invitées à participer à ce comité.

Dans cette résolution, l'Assemblée générale prie ensuite le Secrétaire général de lui rendre compte des moyens d'améliorer encore la capacité de l'Organisation en matière de prévention des catastrophes naturelles et

emergencies, in particular emergencies involving *food, medicines, shelter* and *health care*, as provided for in General Assembly resolution 46/182.

Also in this connection, the Secretary-General of the United Nations, in his report on humanitarian assistance and disaster relief, observed that a notable feature *in the humanitarian activities* of the United Nations is the increased involvement of the Security Council, which had accorded humanitarian assistance high priority and developed modalities to that effect (A/47/595).

Thus, in the light of the foregoing, while the principle of "speciality" governing international organizations is to be respected for reasons of effectiveness and co-ordination and to prevent duplication, it is wrong in my view to give an unduly restricted and narrow interpretation to that concept in relation to health matters and humanitarian affairs. As has been established, the use of nuclear weapons would precipitate an emergency situation involving tremendous suffering to the victims, loss in human lives, the outflow of refugees, mass displacement of people and destruction to the environment. These matters would involve not only the efforts of the WHO but those of the other functional agencies as well, with a common purpose of protecting human welfare and saving the lives of human beings. Not only can such co-operation not be regarded as an encroachment on the competence of the other organs or agencies of the United Nations system, but the case before the Court relates to the health and environmental effects of the use of nuclear weapons, matters which fall within the domain of the WHO and which would require such co-operation for effective action. However, the WHO is the only specialized agency that is assigned the study of public health. If too narrow an interpretation is given to the scope of activities, then because of its activities, even the Security Council could be regarded as encroaching in the fields of health and humanitarian affairs. It cannot, therefore, be sustained that the request violated the principle of "speciality" which also seemed to have inspired its rejection.

However, the foregoing should not be interpreted as a tacit acknowledgment of the correctness of the Court's opinion that the WHO's question transgressed the "speciality" rule or that the request itself constitutes an encroachment on the competence of other organs of the United Nations, or is *ultra vires* even the Organization's implied powers which the Court has acknowledged to be such as to be exercised by international organizations for reasons of effectiveness, with the implication that WHO could have done so by seising the Court with the request, if it were not acting *ultra vires*. On the contrary, the discourse was intended to demonstrate that in an emergency situation, involving the use of nuclear weapons, the functional agencies of the United Nations would have to undertake a co-operative endeavour; and if too narrow a construction were to be given to the concept of "the scope and activities" of the func-

autres situations d'urgence et en matière de planification préalable dans ce domaine, s'agissant, en particulier, des situations d'urgence nécessitant un apport de vivres, de *médicaments*, d'*abris* et de *soins de santé*, comme le prévoit sa résolution 46/182.

A cet égard également, le Secrétaire général a signalé, dans son rapport sur l'aide humanitaire et les secours en cas de catastrophe, un fait nouveau important pour l'*action humanitaire* de l'ONU, à savoir que le Conseil de sécurité y joue un rôle plus actif, qu'il a attribué à l'aide humanitaire un rang élevé de priorité et qu'il a mis au point un certain nombre de modalités à cette fin (A/47/595).

Cela étant, si, pour des raisons d'efficacité et de coordination et pour éviter les doubles emplois, il convient de respecter le principe de «spécialité» qui régit les organisations internationales, il est erroné à mon sens d'en donner une interprétation exagérément étroite et restrictive lorsqu'il s'applique aux questions de santé et aux affaires humanitaires. Il a été établi que l'utilisation d'armes nucléaires provoquerait une situation d'urgence entraînant d'immenses souffrances pour les victimes, des pertes en vies humaines, des flux de réfugiés, des déplacements massifs de populations et la dégradation de l'environnement. Pour y faire face, on aura besoin non seulement de l'action de l'OMS mais aussi de l'intervention d'autres organismes techniques, l'objectif commun étant de protéger les hommes et de sauver des vies. Cette coopération ne saurait être considérée comme empiétant sur la compétence d'autres organes ou institutions du système des Nations Unies, or l'affaire dont la Cour est saisie concerne les effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement, questions qui relèvent du domaine de l'OMS et requièrent ce genre de coopération si l'on veut agir efficacement. Quoi qu'il en soit, l'OMS est la seule institution spécialisée à laquelle est confiée l'étude de la santé publique. Si l'on interprétait trop étroitement le cadre de son activité, on pourrait considérer que, eu égard à cette activité, c'est le Conseil de sécurité lui-même qui empiète sur le domaine de la santé et des affaires humanitaires. On ne peut par conséquent soutenir que la demande d'avis a violé le principe de «spécialité», violation qui semble avoir aussi inspiré son rejet.

Il ne faudrait cependant pas considérer que l'on a, dans ce qui précède, reconnu tacitement comme exacte l'opinion émise par la Cour, à savoir que la question posée par l'OMS transgresse la règle de la spécialité, que la demande d'avis elle-même constitue un empiétement sur la compétence d'autres organes des Nations Unies et que l'Organisation outrepasse même les pouvoirs implicites dont la Cour a reconnu qu'ils pouvaient être exercés par les organisations internationales pour des raisons d'efficacité, la conséquence nécessaire étant que l'OMS aurait pu user de ces pouvoirs et saisir la Cour, à condition de ne pas agir *ultra vires*. Bien au contraire le passage en question vise à démontrer que, dans une situation d'urgence résultant de l'emploi d'armes nucléaires, les organismes techniques des Nations Unies auraient à faire un effort de coopération; si l'on interprétait trop étroitement la notion de «cadre d'activité» des orga-

tional agencies, such as the WHO, it would unnecessarily restrict and ultimately defeat their effectiveness.

I agree with the Court that because of the necessities of international life, it is accepted that international organizations can exercise implied powers, which are not in conflict with their constitution and are required to ensure their effectiveness. However, the implication that the WHO could not have intended to address "the legality of the use of nuclear weapons" even if it had relied on the exercise of such powers could only have been arrived at as a result of the interpretation given to the question by the Court which, as I have said, not only distorts the intention of the question to say the least, but cannot stand scrutiny when judged against the law or the facts. In the first place, as implied powers are those which may reasonably be deduced from the practice and functions of the organization in question, or, as the Court put it in the case concerning *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, such powers are limited to those which, though not expressly provided for in the Statute of an organ, "are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties" (*I.C.J. Reports 1949*, p. 182), the question that arises is whether the WHO, by asking the question posed, could have been regarded as exercising its implied powers, deduced from its practice and functions or essential to the performance of its duties. The response to the question would have to be sought in both the Constitution and the practice of the Organization.

As has already been stressed, the objective of the WHO is "the attainment by all peoples of the highest possible level of health", and in order to achieve that objective it is assigned certain functions which have already been mentioned. Furthermore, the WHO over the years, as has been demonstrated, has been concerned with the health effects of nuclear weapons.

It has also been noted and demonstrated that the use of nuclear weapons in armed conflict would result in a catastrophe which would precipitate an emergency situation in relation to health and the environment. Thus, even if the Organization, in asking the question, were to claim to be exercising implied powers, this, in my view, it would be entitled to do in order to seek legal guidance for the performance of its function or for the attainment of its objectives of promoting the health of all peoples, and in order to ascertain whether States by using nuclear weapons with consequent health and environmental effects would be in breach of their obligations under international law including the WHO Constitution. In other words, the WHO is, in my view, entitled to request the Court to determine whether the effects of a certain activity by a State would be in breach of that State's obligations under international law including the WHO Constitution. The Court acknowledged this position when it stated in the *Reparation* case that "the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice" (*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, I.C.J.*

nismes techniques comme l'OMS, cela limiterait inutilement et finalement réduirait à rien leur efficacité.

Je suis d'accord avec la Cour pour admettre que, étant donné les exigences de la vie internationale, les organisations internationales peuvent exercer des pouvoirs implicites qui ne soient pas en contradiction avec leur acte constitutif et soient nécessaires à l'efficacité de leur action. Toutefois la Cour n'est parvenue à la conclusion que l'OMS ne pouvait traiter de la «licéité de l'utilisation des armes nucléaires», même sur la base de ces pouvoirs implicites, que parce qu'elle a donné à la question posée une interprétation qui, je l'ai signalé, non seulement dénature — c'est le moins qu'on puisse dire — l'intention à laquelle répond cette question mais encore ne résiste pas à l'examen du droit et des faits. Tout d'abord, les pouvoirs implicites étant ceux que l'on peut raisonnablement déduire de la pratique et des fonctions de l'organe en cause ou, comme la Cour l'a dit dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, ces pouvoirs se limitant à ceux qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans le statut d'un organe «sont, par une conséquence nécessaire, conférés à cet organe en tant qu'essentiels à l'exercice de ses fonctions» (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 182), la question qui se pose est de savoir si l'on peut considérer qu'en soumettant sa demande d'avis l'OMS exerçait ses pouvoirs implicites, déduits de sa pratique et de ses tâches et essentiels à ses fonctions. Il convient de chercher la réponse à la fois dans la Constitution et dans la pratique de l'Organisation.

Comme il a déjà été indiqué, l'OMS a pour but «d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible» et, afin d'atteindre ce but, s'est vu assigner certaines fonctions mentionnées précédemment. En outre, au cours des années, l'OMS s'est occupée, comme on l'a montré, des effets de l'arme nucléaire sur la santé.

On a déjà noté et démontré que l'utilisation d'armes nucléaires dans un conflit armé entrainerait une catastrophe créant une situation d'urgence dans le domaine de la santé et de l'environnement. Cela étant, si pour poser la question l'Organisation arguait de ses pouvoirs implicites, elle serait d'après moi en droit de le faire car il s'agit pour elle d'obtenir des conseils juridiques quant à l'exercice de ses fonctions et à la manière d'atteindre ses objectifs — à savoir favoriser la santé de tous les peuples — et aussi de vérifier si des Etats utilisant des armes nucléaires, avec les conséquences que cela comporte pour la santé et l'environnement, violeraient leurs obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS. En d'autres termes, l'OMS est, selon moi, habilitée à demander à la Cour de dire si les effets d'une certaine activité de la part d'un Etat violeraient les obligations imposées à cet Etat par le droit international, y compris la Constitution de l'OMS. La Cour a reconnu cette situation lorsqu'elle a dit, dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, que «les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés

Reports 1949, p. 180). Earlier, the Permanent Court, in its Advisory Opinion on the *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, had observed that the question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an entirely relative question and depends upon the "development of international relations" (*P.C.I.J., Series B, No. 4*).

In the *Namibia* case, this Court emphasized that in interpreting an instrument, the Court must take into consideration the changes which have occurred over the years as its interpretation cannot remain unaffected by the subsequent development of the law. The Court further emphasized,

> "Moreover, an international instrument has to be interpreted and applied within the framework of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation" (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), I.C.J. Reports 1971*, p. 31).

The reference to the *Nationality Decrees* case is not intended to suggest that the WHO is a State let alone a super-State, as the Court put it in the *Reparation* case, nor is this the intention with respect to the reference to the *Namibia* case either. The point sought to be made is that both Courts when interpreting relevant documents have taken into consideration developments which had taken place or had done so within the framework of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation.

In other words, in determining the competence or scope of activities of the WHO in the context of its Constitution and with reference to the health and environmental effects of the use of nuclear weapons, account must be taken of the Organization's role and practice in situations similar to those involving the use of similar nuclear devices. Evidence of this is the fact that the WHO has been concerned with the study of the health effects of the use of nuclear weapons for many years and in 1984 and 1987 presented detailed reports on the effects of nuclear war on health and health services. More recently the agency has been involved in the aftermath of the Chernobyl incident in which a nuclear power plant exploded in 1986 resulting in many deaths and fears of the threat of radiation. Immediately after that accident the WHO, in collaboration with the Government of the country concerned, took many initiatives which led to the establishment of the International Programme on the Health Effects of the Chernobyl Accident (IPHECA). At least 9 million people are said to have been directly or indirectly affected. Morbidity rates are reported to be 30 per cent higher in one of the affected countries for those who lived in the contaminated region, and more than 50 per cent higher for those in the immediate area of the reactor. Thyroid cancer had increased some 285-fold in one of the other affected countries, with children being mostly the victims, while the general health conditions of

dans la pratique» (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 180). Antérieurement, la Cour permanente avait fait observer, dans son avis consultatif sur les *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, que le point de savoir si une certaine question relève ou ne relève pas uniquement de la compétence d'un Etat est tout relatif et dépend du «développement des relations internationales» (*C.P.J.I. série B n° 4*).

Dans l'affaire de la *Namibie*, la Cour a souligné que, lorsqu'elle interprète un instrument, elle doit prendre en considération les transformations survenues au cours des années car son interprétation ne peut manquer de tenir compte de l'évolution que le droit a ultérieurement connue. La Cour a dit encore:

> «De plus, tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, p. 31).

La référence à l'affaire des *Décrets de nationalité* ne tend nullement à suggérer que l'OMS soit un Etat, et moins encore un super-Etat, comme la Cour l'a dit dans l'affaire de la *Réparation des dommages*; la référence à l'affaire de la *Namibie* n'y tend pas davantage. Ce que l'on veut faire valoir ici, c'est que, lorsque les deux Cours ont eu à interpréter des documents pertinents, elles ont pris en considération l'évolution du droit et elles l'ont fait dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation avait lieu.

Autrement dit, pour déterminer la compétence ou le domaine d'activité de l'OMS par rapport à sa Constitution et en ce qui concerne les effets de l'utilisation des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, on doit tenir compte du rôle et de la pratique de l'Organisation dans des situations semblables à celles que créerait l'emploi d'engins nucléaires similaires. La preuve en est que l'OMS étudie depuis de nombreuses années les conséquences de l'utilisation des armes nucléaires sur la santé et qu'en 1984 et en 1987 elle a présenté des rapports détaillés concernant les effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé. Plus récemment, l'Organisation s'est occupée des séquelles de l'accident de Tchernobyl, à savoir l'explosion en 1986 d'une centrale nucléaire qui a fait de nombreux morts et suscité de grandes craintes en raison des menaces de rayonnement qu'elle provoquait. Immédiatement après l'accident, l'OMS, en collaboration avec le gouvernement du pays en cause, a pris de nombreuses initiatives qui ont abouti à l'institution du Programme international sur les effets sur la santé de l'accident de Tchernobyl (PIESAT). On a indiqué que neuf millions de personnes au moins avaient été touchées, directement ou indirectement, et que dans l'un des pays concernés les taux de morbidité étaient supérieurs de trente pour cent pour les habitants de la région contaminée et de plus de cinquante pour cent pour les personnes résidant dans le voisinage immédiat du réacteur. Les cancers de la thyroïde étaient

the people in the area immediately affected continue to deteriorate. Ten years after the accident the WHO has continued to monitor the health effects and assist those affected to mitigate the health consequences of the nuclear accident. IPHECA's broad mandate is to support efforts to relieve the health consequences of the accident by assisting health authorities in the affected countries, especially in areas significantly contaminated by radiation.

Even though the Chernobyl accident did not take place in a theatre of war, the analogy resulting from the use of nuclear weapons is appropriate, as the health and environmental effects are similar to those of nuclear weapons, except that in a nuclear war, such effects would be far worse and the consequences far more serious. Nonetheless, the experience gained by the WHO from this accident should prove propitious and useful if the worst should ever happen. There is thus sufficient evidence of practice of what the role of the WHO would be in a conflict involving nuclear weapons to justify its legal interest and to make it clear that, in posing the question, it is legitimately exercising of its implied powers.

Thus far, my effort has been to demonstrate why the reasoning relied upon by the Court to reach its finding is unpersuasive and cannot be sustained. It is even more regrettable that the Court, having found that the WHO is entitled to bring the request and that the question is legal, chose to preclude itself from answering it for want of jurisdiction, when in fact if its jurisprudence had been followed and if adequate account had been taken of the functions and practice of the Organization, the Court would have found its authority to answer the question beyond a shadow of a doubt.

In considering a request for an advisory opinion, and in order to obviate what might appear to be an attempt not to engage a controversial or difficult issue for lack of jurisdiction, the Court has endeavoured to "ascertain what are the legal questions really in issue in questions formulated in a request" (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, I.C.J. Reports 1980*, p. 88); and whenever it has found it to be necessary, the Court has defined or reinterpreted the question posed in order to discover and provide an answer, dealing with what is crucial in the request. Judge Sir Hersch Lauterpacht, in the *Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa* case, stated as follows:

> "the Court enjoys considerable latitude in construing the question put to it or in formulating its answer in such a manner as to make its advisory function effective and useful. . . .
>
> Undoubtedly it is desirable that the request for an Advisory Opin-

environ deux cent quatre-vingt-cinq fois plus nombreux, les victimes étant surtout des enfants, et la situation sanitaire générale de la population habitant la région immédiatement touchée continuait à s'aggraver. Dix ans après, l'OMS continue à surveiller ses répercussions sanitaires et à s'efforcer d'atténuer par son aide les conséquences de cet accident nucléaire sur la santé des personnes atteintes. Le PIESAT est doté d'un large mandat, à savoir soutenir toute action qui tend à juguler les conséquences de l'accident sur le plan de la santé en apportant son aide aux autorités sanitaires des pays touchés, spécialement dans les zones contaminées de façon importante par le rayonnement.

Bien que l'accident de Tchernobyl ne se soit pas produit au cours d'une guerre, on peut y voir une analogie avec ce qui résulterait de l'utilisation d'armes nucléaires dans un conflit car les effets sur la santé et l'environnement sont semblables à ceux qu'auraient causés des armes nucléaires, à ceci près que, dans une guerre nucléaire, ces effets seraient bien pires encore et les conséquences bien plus graves. Néanmoins l'expérience que cet accident a permis à l'OMS d'acquérir devrait se révéler utile et salutaire si le pire devait jamais arriver. La pratique offre donc suffisamment d'éléments sur le rôle que jouerait l'OMS dans un conflit où l'arme nucléaire serait utilisée pour que l'intérêt juridique de l'Organisation s'en trouve justifié et qu'il apparaisse clairement qu'en posant la question elle exerce légitimement ses pouvoirs implicites.

Je me suis efforcé jusqu'ici de démontrer pourquoi le raisonnement suivi par la Cour pour aboutir à sa conclusion n'est pas persuasif et n'est pas défendable. Il est plus regrettable encore que la Cour, ayant jugé que l'OMS était en droit de soumettre sa demande et que la question était légale, se soit interdit d'y répondre en arguant du défaut de compétence alors qu'en fait, si elle s'en était tenue à sa jurisprudence et si elle avait tenu compte comme il convient des fonctions et de la pratique de l'Organisation, elle aurait sans l'ombre d'un doute constaté qu'elle avait qualité pour répondre à la question.

Pour examiner une demande d'avis consultatif et éviter ce qui pourrait passer pour une tentative visant à écarter une question controversée et difficile sous prétexte d'un défaut de compétence, la Cour s'est efforcée de «rechercher quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête» (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, C.I.J. Recueil 1980*, p.88) et, chaque fois qu'elle l'a jugé nécessaire, elle a défini ou réinterprété la question posée afin de trouver et de fournir une réponse à ce qu'il y avait de crucial dans la demande. Dans l'affaire de l'*Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain*, sir Hersch Lauterpacht s'est exprimé en ces termes:

> «[la Cour] jouit d'une latitude considérable pour interpréter la question qu'on lui pose, ou pour formuler sa réponse de manière à rendre son rôle consultatif utile et effectif. ...
>
> Sans aucun doute, il est souhaitable que, par une concision exa-

> ion should not, through excess of brevity, make it necessary for the Court to go outside the question as formulated. . . . However, the absence of the requisite degree of precision or elaboration in the wording of the request does not absolve the Court of the duty to give an effective and accurate answer in conformity with the true purpose of its advisory function." (*I.C.J. Reports 1956*, pp. 37-38.)

The question put to the Court by the WHO is whether

> "in view of the health and environmental effects . . . the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict [would] be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution".

The Court, as we have seen, not only interpreted the question as if it was about "the legality of the use by a State of nuclear weapons in armed conflict" *per se* — an interpretation which proved most unfortunate and provided the basis for the Court to reach its findings — but it also enabled the Court to take a decision to hear, during the same public sittings, oral statements relating to the request for an advisory opinion from the General Assembly of the United Nations as to whether "the threat or use of nuclear weapons in any circumstance [is] permitted under international law", a question which the Court sees as being intended to determine the *legality* or otherwise of the threat or use of nuclear weapons.

Apart from the fact that the two questions are posed by an organ and a specialized agency of the United Nations with primarily different functions, they are not identical, even though they are similar. Moreover, in spite of their having been directed to different issues, the Court nonetheless interpreted those questions in such a way as to have ascribed almost identical meanings to them. It was this interpretation which emasculated the meaning of the WHO's question as if it had asked about the legality of the use of nuclear weapons *per se*, as in the case of the question by the General Assembly, and led the Court to conclude that the request for an advisory opinion by the WHO does not relate to a question arising within the scope of its activities and that an essential condition for its jurisdiction is absent. This interpretation given to the WHO's question, as stated earlier, was not only fundamentally erroneous but proved fatal for the request.

The WHO's question is not about the illegality of the use of nuclear weapons *per se*. The question is not whether Article 2, paragraph 4, of the Charter prohibiting the use of force in international relations would be violated by the threat or use of nuclear weapons *per se* nor is it formulated in relation to Article 11 of the Charter as relating to questions of

> gérée, la demande d'avis consultatif n'oblige pas la Cour à sortir des limites de la question telle qu'elle est formulée ... L'absence du degré nécessaire de précision ou de détail dans l'énoncé de la requête ne dispense pourtant pas la Cour du devoir de répondre de façon utile et exacte, conformément au véritable but de sa fonction consultative.» (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 37-38.)

La question posée à la Cour est de savoir si,

> «compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait ... une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS».

Non seulement, nous l'avons vu, la Cour a interprété la question comme si elle concernait, en tant que telle, «la licéité même de l'utilisation par un Etat d'armes nucléaires dans un conflit armé» — interprétation qui s'est révélée des plus malheureuses et qui a servi de base aux conclusions auxquelles la Cour est parvenue —, mais encore cette interprétation a permis à la Cour de décider d'entendre, pendant les mêmes audiences publiques, les exposés oraux relatifs à la demande d'avis consultatif sollicité par l'Assemblée générale des Nations Unies sur le point de savoir s'il est «permis en droit international de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires en toute circonstance», question qui, d'après la Cour, devait l'amener à se prononcer sur la licéité ou l'illicéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires.

Indépendamment du fait que les deux questions sont soumises l'une par un organe et l'autre par une institution spécialisée des Nations Unies, doté chacun de fonctions essentiellement différentes, ces questions ne sont pas identiques, même si elles offrent des similitudes. En outre, bien qu'un but différent ait été assigné à chacune d'elles, la Cour ne les a pas moins interprétées de telle manière qu'elle leur a conféré un sens presque identique. C'est cette interprétation — qui a restreint le sens de la question posée par l'OMS et en a fait une question sur la licéité même de l'utilisation des armes nucléaires, comme dans le cas de la question émanant de l'Assemblée générale —, qui a amené la Cour à conclure que la demande d'avis consultatif présentée par l'OMS ne portait pas sur une question qui se posait dans le cadre de l'activité de cette organisation et qu'une condition essentielle pour fonder sa compétence en l'espèce faisait défaut. L'interprétation ainsi donnée à la question de l'OMS non seulement était fondamentalement erronée mais encore s'est révélée fatale à la requête de l'Organisation.

La question soumise par l'OMS ne concerne pas en soi l'illicéité de l'utilisation d'armes nucléaires. Il ne s'agit pas de savoir si la menace ou l'utilisation d'armes nucléaires serait en soi une violation de l'article 2, paragraphe 4, de la Charte qui interdit le recours à la force dans les relations internationales; la question n'est pas formulée non plus par rapport

maintenance of international peace including the principles governing disarmament and the regulation of armaments or primarily aimed at ascertaining whether a State would be in breach of its obligations under Article 39 of the Charter with respect to threat to the peace, breach of the peace or act of aggression. It was essentially against this background that the Court viewed the question and hence the Opinion is replete with references to the *legality* or *illegality* of such weapons. If only to recall some such references: in delineating the field of activity or area of competence of the WHO, the Court came to the conclusion that none of the functions attributed to the WHO in Article 2 of its Constitution expressly referred to the *legality of any activity* hazardous to health, and that none of the functions of WHO is dependent upon the *legality of the situations* upon which it must act. In interpreting the question the Court stated that it relates not to the effects of the use of nuclear weapons on health and the environment but to the *legality of the use of such weapons* and came to the conclusion that the responsibility of the WHO to deal with such effects does not depend on the *legality of the acts* which caused them. In paragraph 22, the Court stated that "in particular, the *legality* or *illegality* of the use of nuclear weapons in no way determines . . . specific measures, regarding health or otherwise" or that "whether nuclear weapons are used *legally or illegally*, their effects on health would be the same" (emphasis added). Further, in the same paragraph, the Court stated that while the use of nuclear weapons might seriously prejudice WHO's material capability, the question of the *legality or illegality* of the use of these weapons would be irrelevant in that respect. When considering the principle of "speciality" in paragraph 25, the Court stated that to ascribe to WHO the competence to deal with the *legality* of nuclear weapons — even in view of the health and environmental effects — would be tantamount to disregarding the principle of "speciality". It can thus be seen that the Court interpreted the question as meaning that what was at issue was whether it would be legal or illegal to use nuclear weapons *per se*, whereas what really was at issue was whether the obligations of States in relation to health and the environment would be engaged or be violated by the use of nuclear weapons. In other words, even though the origin of the breach of obligation is nuclear weapons, the WHO's question relates to the health and environmental consequences. The Court itself acknowledged this as a possible interpretation of the question when it stated in paragraph 21 of the Opinion that:

> "Interpreted in accordance with their ordinary meaning, in their context and in the light of the object and purpose of the WHO Constitution, as well as of the practice followed by the Organization, the provisions of its Article 2 may be read as authorizing the Organization to deal with the effects on health of the use of nuclear weapons,

à l'article 11 de la Charte qui concerne le maintien de la paix, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et elle ne vise pas au premier chef à rechercher si un Etat violerait les obligations que lui impose l'article 39 de la Charte eu égard à une menace contre la paix, à une rupture de la paix ou à un acte d'agression. Or c'est essentiellement dans ce contexte que la Cour a envisagé la question et c'est pourquoi l'avis consultatif est riche en références à la *licéité* ou à l'*illicéité* de telles armes. Qu'il me soit permis de rappeler certaines de ces références: lorsqu'elle définit le domaine d'activité ou le champ de compétence de l'OMS, la Cour aboutit à la conclusion qu'aucune des fonctions assignées à l'Organisation par l'article 2 de sa Constitution ne vise expressément la *licéité d'une quelconque activité* dangereuse pour la santé et qu'aucune de ces fonctions n'y est rendue tributaire de la *licéité des situations* qui lui imposent d'agir. En interprétant la question, la Cour dit qu'elle porte non sur les effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement mais sur la *licéité de l'utilisation de telles armes* et elle conclut que la compétence de l'OMS pour traiter de ces effets n'est pas tributaire de la *licéité des actes* qui les produisent. Au paragraphe 22, la Cour déclare: «En particulier, la *licéité* ou l'*illicéité* de l'utilisation d'armes nucléaires ne conditionne en rien les mesures spécifiques, de nature sanitaire ou autre ... qui pourraient s'imposer», ou encore: «Que des armes nucléaires soient utilisées *licitement ou illicitement*, leurs effets sur la santé seraient identiques» (les italiques sont de moi). Dans un autre passage du même paragraphe, la Cour précise que, s'il est vraisemblable que l'utilisation d'armes nucléaires pourrait porter gravement atteinte à la capacité matérielle de l'OMS, il n'en reste pas moins que la question de la *licéité* ou de l'*illicéité* de l'emploi de ces armes serait sans pertinence à cet égard. A propos du principe de «spécialité», la Cour indique au paragraphe 25 que reconnaître à l'OMS la compétence de traiter de la *licéité* de l'utilisation des armes nucléaires — même compte tenu de l'effet de ces armes sur la santé et l'environnement — équivaudrait à ignorer le principe de «spécialité». On voit donc que, selon l'interprétation de la Cour, la question à résoudre est de savoir si le recours à des armes nucléaires serait en soi licite ou illicite alors que la vraie question est de savoir si le recours à des armes nucléaires mettrait en jeu ou violerait les obligations des Etats relatives à la santé et à l'environnement. En d'autres termes, même si la violation de l'obligation a pour cause l'utilisation d'armes nucléaires, la question posée par l'OMS concerne les conséquences de cette utilisation pour la santé et l'environnement. La Cour elle-même a reconnu que c'était là une interprétation possible de la question quand elle a dit, au paragraphe 21 de son avis consultatif:

> «Interprétées suivant leur sens ordinaire, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la Constitution de l'OMS, ainsi que de la pratique suivie par l'Organisation, les dispositions de l'article 2 peuvent être lues comme habilitant l'Organisation à traiter des effets sur la santé de l'utilisation d'armes nucléaires, ou de toute autre acti-

> or of any other hazardous activity, and to take preventive measures aimed at protecting the health of populations in the event of such weapons being used or such activities engaged in."

But it chose not to adopt this interpretation and instead chose that which enabled it not to make a determination for want of jurisdiction.

Since, in my considered opinion, the request by the WHO is not about the legality or illegality of nuclear weapons *per se* — the interpretation given to the question by the Court — I shall now endeavour to interpret the question so as to bring out its true intention and thereby establish that it falls within the scope of the activities and functions of the Organization.

In the first place and as mentioned earlier, the Court, when exercising its advisory jurisdiction, has interpreted or reformulated requests for advisory opinions both to establish the object for which the question was posed and to be able to give a real and effective answer to the question. In so doing, the Court has had to take various factors into consideration, that is to say, *inter alia*, the circumstances in which the request was made, the terms of the resolution embodying the request, discussions of the request in the organ in which it was adopted prior to its adoption and the divergences between the different versions of the request. In reformulating or reinterpreting a question, the Court would seem to have been concerned to give such a meaning to the question as would bring out the particular issue in the light of the circumstances which had presented themselves to it within the scope of its judicial function. When doing so, the Court has invariably resorted to a less restrictive interpretation of the question in trying to determine its true intention or the critical issues in dispute or has interpreted it to coincide with the desire of the body making the request (*Free City of Danzig and ILO, P.C.I.J., Series C, No. 18 (II)*, pp. 145-146, 193).

In other words, and as pointed out earlier, it was open to the Court, given the importance of the issues raised in the request, to have reformulated the question in such a way so as to cover the area in which the WHO wanted an authoritative legal opinion. The Court, however, chose not to follow this approach, even though the facts produced were neither disputed nor unascertained.

Although the resolution containing the request is not itself a treaty, however, like the Court in its majority opinion, its interpretation can be guided by the relevant provisions of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties so as to establish that the question formulated in the resolution falls within the competence or scope of activities of the Organization as defined in its Constitution.

Article 31 of the Convention provides as follows:

> "1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

> vité dangereuse, et à prendre des mesures préventives destinées à protéger la santé des populations au cas où de telles armes seraient utilisées ou de telles activités menées.»

Mais au lieu d'adopter cette interprétation, la Cour en a choisi une autre qui lui permettait de ne pas se prononcer sous prétexte d'un défaut de compétence.

Puisque selon moi la requête de l'OMS ne concerne ni la licéité ni l'illicéité en soi des armes nucléaires — contrairement à l'interprétation de la Cour — je m'efforcerai maintenant d'interpréter la question de manière à en faire ressortir la véritable intention, établissant ainsi qu'elle entre dans le cadre de l'activité et des fonctions de l'Organisation.

En premier lieu et comme je l'ai mentionné précédemment, la Cour a, dans l'exercice de sa compétence consultative, interprété ou reformulé des demandes d'avis à la fois pour cerner l'objet de la question et pour pouvoir donner une réponse pratique et utile. Ce faisant, la Cour a dû prendre plusieurs facteurs en considération, entre autres les circonstances dans lesquelles la demande avait été présentée, les termes de la résolution qui la contenait, les débats dont elle avait fait l'objet avant son adoption par l'organe requérant et les divergences entre les différentes versions du texte. Lorsque la Cour a reformulé ou réinterprété une question, il semble qu'elle se soit préoccupée de lui donner un sens qui mette en relief le problème posé compte tenu des circonstances portées à sa connaissance dans le cadre de sa fonction judiciaire. Chaque fois qu'elle a procédé de la sorte, la Cour a invariablement adopté une interprétation moins restrictive de la question après s'être efforcée de déterminer l'intention véritable à laquelle elle répondait ou les problèmes critiques en jeu ou bien elle a interprété la question de façon qu'elle coïncide avec le vœu de l'organe requérant (*Ville libre de Dantzig et OIT, C.P.J.I. série C n° 18 (II)*, p. 145-146, p. 192-193).

En d'autres termes — et on l'a souligné plus haut — il était loisible à la Cour, vu l'importance des problèmes soulevés par la demande d'avis, de reformuler la question de façon qu'elle s'applique à toute la matière au sujet de laquelle l'OMS voulait un avis juridique autorisé. La Cour n'en a pas moins décidé de suivre une autre méthode, bien que les faits ne fussent en l'espèce ni contestés ni douteux.

Certes la résolution par laquelle l'avis consultatif est demandé n'est pas un traité mais on peut s'inspirer pour son interprétation, comme la majorité de la Cour l'a fait, des dispositions pertinentes de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités pour établir que la question formulée dans la résolution relève de la compétence ou du domaine d'activité de l'Organisation tel que définis par sa Constitution.

L'article 31 de la convention dispose:

> «1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

> 2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:
>
> . . . .
>
> 3. There shall be taken into account, together with the context:
>
> . . . .
>
> *(b)* any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation".

Article 32 states that

> "Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:
>
> *(a)* leaves the meaning ambiguous or obscure; or
> *(b)* leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable."

These Articles thus embody the different approaches to treaty interpretation, that is, the textual and teleological approaches and the intention of the parties. Article 31 stipulates that in interpreting a treaty it must be given its ordinary meaning, and the context to be used in addition to the treaty includes its preamble. Subsequent practice may also be invoked in the application of the treaty, which clearly establishes the understanding of all the parties regarding its interpretation or its meaning.

In its jurisprudence, the Court has made considerable use of the subsequent practice of the organization in interpreting the Charter of the United Nations (*Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of Charter), Advisory Opinion, 1948, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 57; *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 4; *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962*, p. 151). Moreover, where the interpretation of a treaty would seem to lead to a result which is manifestly absurd or unreasonable in the light of the objects and purposes of the treaty, the Court has interpreted the Charter as embodying implied powers so as to give effectiveness to the institution concerned. In the *Certain Expenses* case, the Court was asked to give an opinion on the question whether the expenditures authorized by the General Assembly resolutions for peace-keeping and separately accounted for were "expenses of the Organization" within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the United Nations Charter. It was objected that the Court, under Article 62, paragraph 2, of its Statute could only

> 2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:
>
> . . . .
>
> 3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:
>
> . . . .
>
> *b)* de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité».

L'article 32 précise que

> «Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31:
>
> *a)* laisse le sens ambigu ou obscur; ou
>
> *b)* conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.»

Ces articles consacrent donc les différentes manières d'envisager l'interprétation des traités, qu'il s'agisse de la méthode textuelle, de la méthode téléologique ou du recours à l'intention des parties. L'article 31 stipule que, pour l'interprétation d'un traité, on doit attribuer aux termes de celui-ci le sens ordinaire et que le contexte dont on doit tenir compte comprend le préambule. On peut aussi prendre en considération la pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation ou du sens du traité.

Pour interpréter la Charte des Nations Unies, la Cour s'est fréquemment référée dans sa jurisprudence à la pratique ultérieure de l'Organisation (*Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 57; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat Etat aux Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 4; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 151). En outre lorsque l'interprétation d'un traité lui aurait semblé conduire à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable compte tenu de l'objet et du but du traité, la Cour a interprété la Charte comme conférant des pouvoirs implicites permettant à l'institution en cause d'agir de façon efficace. Dans l'affaire concernant *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour était priée de donner un avis sur la question de savoir si les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux opérations de maintien de la paix et comptabilisées séparément étaient des «dépenses de l'Organisation» au sens de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies. On a objecté qu'en vertu de l'article 65, paragraphe 2, de son Statut la Cour ne pouvait

answer a request containing an exact statement of the question upon which an opinion is required, and that in this case the question actually before the Court could only be answered after considering whether the expenditures were undertaken in accordance with the provisions of the Charter in general, which was a consideration preliminary to the answer to the question whether they were consonant with Article 17, paragraph 2. The Court dismissed the objections on the grounds that the General Assembly had declined to ask the Court to give an opinion on the conformity of the expenditures with the Charter, and that the Court could answer the question by interpreting Article 17, paragraph 2, in the light of the whole Charter and stated that

> "when the Organization takes action which warrants the assertion that it was appropriate for the fulfilment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not *ultra vires* the Organization" (*I.C.J. Reports 1962*, p. 168).

It is also a rule of interpretation that a treaty is not to be given a restrictive interpretation if such an interpretation would be contrary to the text of the treaty itself.

Resolution WHA46.40 drew attention to the effects on health and on the environment of the use of nuclear weapons, and the long-term consequences connected therewith. It also noted that it had been established that no health service in the world could alleviate in any significant way a situation resulting from the use of even one single nuclear weapon. It further noted the concern of the world health community about the continued threat to the health and the environment resulting from the use of nuclear weapons and the role of the WHO which, as the agency charged with responsibilities for international public health, would have to take action of *primary prevention of the health hazards resulting from the use of such weapons*. The resolution requested clarity about the status in international law of the effects of the use of such weapons — about which, in the last 48 years, marked differences of opinion have been expressed by member States.

On the basis of the material presented to the Court, and as noted earlier, a single nuclear weapon exploded either intentionally or accidentally over a large city like Boston, United States, with a population of 2,844,000, the United States Arms Control and Disarmament Agency estimated there would result 695,000 direct fatalities and 735,000 surviving injured. Of the 5,186 physicians, 50 per cent (2,593) would be potentially available to treat the injured. This would result in some 284 injured persons for each available physician. Of the 12,816 hospital beds, since they are mostly in the urban target area, of the 48 acute case hospitals, 38 would be destroyed or badly damaged, thus 83 per cent of the beds would be destroyed leaving some 2,135 beds for the care of 735,000 seriously injured survivors. Clearly the numbers needing medical care would

répondre qu'à une requête formulant en termes précis la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé et qu'en l'espèce on ne pouvait répondre à la question posée qu'après avoir examiné si les dépenses avaient été contractées conformément aux dispositions de la Charte en général, cet examen devant être fait avant que l'on puisse se prononcer sur le point de savoir si ces dépenses étaient conformes à l'article 17, paragraphe 2. La Cour a rejeté ces objections en faisant valoir que l'Assemblée générale avait refusé de demander à la Cour un avis sur le point de savoir si ces dépenses avaient été décidées conformément aux dispositions de la Charte et que la Cour pouvait répondre à la question posée en interprétant l'article 17, paragraphe 2, dans le cadre de l'ensemble de la Charte. Elle a dit:

> «lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation» (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 168).

C'est également une règle d'interprétation qu'un traité ne doit pas être interprété restrictivement si cette interprétation doit être contraire au texte du traité lui-même.

La résolution WHA46.40 a appelé l'attention sur les effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement ainsi que sur ses conséquences à long terme. Elle note aussi qu'il a été établi qu'aucun service de santé au monde n'était capable d'améliorer de manière significative une situation résultant de l'utilisation ne serait-ce que d'une seule arme nucléaire. Elle note en outre la préoccupation des milieux de la santé partout dans le monde devant la menace que constituent les armes nucléaires pour la santé et l'environnement ainsi que le rôle de l'OMS qui, étant l'institution chargée de traiter de la santé publique sur le plan international, aurait à prendre des mesures visant à la *prévention primaire des risques pour la santé qui découleraient de l'utilisation d'armes nucléaires*. La résolution demande que l'on précise comment la question des effets de l'utilisation d'armes nucléaires est envisagée au regard du droit international — ce sur quoi des vues très divergentes ont été émises par les Etats membres au cours des quarante-huit dernières années.

D'après la documentation fournie à la Cour et comme on l'a noté précédemment, l'explosion d'une seule arme nucléaire, intentionnelle ou accidentelle, au-dessus d'une grande ville comme Boston, aux Etats-Unis d'Amérique (population de 2 844 000 habitants), entraînerait, selon le United States Arms Control and Disarmement Agency (office des Etats-Unis pour la réglementation des armements et le désarmement), 695 000 décès immédiats et 735 000 blessés. Sur les 5186 médecins, la moitié (2593) serait en mesure de soigner les blessés, ce qui ferait quelque 284 blessés pour chaque médecin disponible. Sur les 48 hôpitaux pour cas d'urgence disposant de 12 816 lits — hôpitaux qui sont surtout situés dans la zone urbaine visée — 38 seraient détruits ou très endommagés. Ainsi 83 % des lits d'hôpital seraient anéantis, ce qui laisserait 2135 lits

overwhelm the medical facilities and resources of the entire country. In the event of actual hostilities the attack would not be limited to a single city.

A massive nuclear attack on the United Kingdom would kill or injure half the population, and 97 per cent of Londoners. Not only hospitals, physicians, nurses, all other health professionals and technicians would be in short supply, but antibiotics, parenteral fluids, bandages, surgical equipment and all the sophisticated medical technology would be similarly lacking. The problems facing surviving medical workers would be overwhelming. They would not only lack nearly all essential facilities for the care of the injured, but would need to find the injured among the debris of collapsed buildings and houses, transport them through streets clogged with fallen structures, raging fires, and contaminated with radioactivity, probably with little if any transportation available and without electricity or fuel, while having major worries about the fate of their own loved ones and themselves. Thus, if a larger number of weapons were to be exploded in warfare, the overall consequences would include not only short- and medium-term medical injuries, but also severe environmental effects, disruption of transport and delivery of food, fuel and basic medical supplies, possible famine and mass starvation on a global scale. It was also disclosed to the Court that more recent studies have indicated that the casualties are more likely to number a billion or more, and the very survival of human beings on earth has been doubted.

According to its Constitution, the WHO's functions include the collection and dissemination of information relating to epidemic diseases, dealing with emergency situations resulting from war, the carrying out of relief work and extensive international health programmes, taking sanitary and quarantine action to prevent epidemics following a war and aiding the reconstruction of national health services which may have been affected by war, and generally taking all necessary action to attain the objective of the Organization. The functions would seem to bring the health and environmental consequences of nuclear weapons within the scope and activities or competence of the Organization.

Furthermore, in terms of its past practice, the Organization has, over the years, been preoccupied with the health effects of weapons of mass destruction in general and nuclear weapons in particular. This practice, which had been accepted by all the States concerned and provides a superior and reliable evidence to be used in interpreting resolution WHA46.40 in the light of the Organization's Constitution. Since the 1960s the WHO has been co-operating with the United Nations on the prohibition of chemical and biological weapons and has submitted reports on the health

pour soigner 735 000 blessés graves. Il est manifeste que, vu le nombre de personnes nécessitant un traitement médical, les ressources et les services médicaux du pays tout entier seraient submergés. S'il s'agissait de véritables hostilités, l'attaque ne se limiterait pas à une seule ville.

Une attaque nucléaire massive dirigée contre le Royaume-Uni tuerait ou blesserait la moitié de la population et quatre-vingt-dix-sept pour cent des Londoniens. Non seulement les hôpitaux, les médecins, les infirmières, les autres professionnels et techniciens de la santé seraient trop peu nombreux mais encore les antibiotiques, les injections parentérales, les pansements, le matériel chirurgical et tous les éléments d'une technologie médicale sophistiquée feraient défaut. Les problèmes auxquels le personnel sanitaire aurait à faire face seraient immenses. Non seulement il manquerait de presque tout ce qui est nécessaire pour soigner, mais encore il devrait extraire les blessés des décombres des bâtiments démolis, les transporter dans des rues encombrées de débris, obstruées par des incendies, contaminées par la radioactivité, il ne disposerait que de peu de moyens de transport, si tant est qu'il en reste, et il devrait se passer d'électricité et de carburant, tout en s'inquiétant pour ses proches et pour lui-même. Si un plus grand nombre d'engins devait exploser pendant une guerre, cela aurait des conséquences globales et entraînerait non seulement des blessures d'ordre médical à court ou à moyen terme mais aussi des effets graves sur l'environnement, la désorganisation des transports et de l'acheminement des vivres, du carburant et des fournitures médicales de base, débouchant éventuellement sur des famines au niveau mondial. On a signalé aussi à la Cour que, selon des études plus récentes, le nombre des victimes atteindrait plus vraisemblablement le milliard ou davantage et l'on a mis en doute que l'espèce humaine puisse même survivre sur la Terre.

Selon sa Constitution, l'OMS a pour fonctions de recueillir et de diffuser les renseignements concernant les maladies épidémiques, traiter de situations d'urgence nées de l'état de guerre, mettre en œuvre des programmes de secours et de grands programmes internationaux dans le domaine de la santé publique, prendre des mesures sanitaires et de quarantaine pour éviter les épidémies faisant suite à l'état de guerre, aider à la reconstruction des services nationaux de santé publique touchés par la guerre et, d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation. Il semblerait que ces fonctions placent les conséquences de l'arme nucléaire sur la santé et l'environnement dans le cadre de l'activité ou de la compétence de l'OMS.

En outre, si l'on considère la pratique passée de l'OMS, on constate que l'Organisation se préoccupe depuis de nombreuses années des effets sur la santé des armes de destruction massive en général et des armes nucléaires en particulier. Cette pratique, acceptée par tous les Etats intéressés, fournit une preuve majeure et sûre qui peut être utilisée pour interpréter la résolution WHA46.40 eu égard à la Constitution de l'Organisation. Depuis les années soixante, l'OMS coopère avec l'ONU au sujet de l'interdiction des armes chimiques et biologiques et a présenté des rap-

effects of those weapons. Beginning with resolution 34.38 and based on that resolution, the Director-General of the WHO, in 1983, set up an international commission of experts which submitted a report on the effects of nuclear weapons on health and health services. The Assembly of the Organization endorsed the conclusions of the Commission in resolution WHA36.28 and recommended that the work should continue. This recommendation formed the basis of the 1987 Report entitled *Effects of Nuclear Weapons on Health and Health Services*.

Furthermore, while the debate leading up to the adoption of resolution WHA46.40 proved controversial, there was no question but that the health effects of nuclear weapons were matters which fell within the ambit of the WHO. Even though such debates are not binding on the Court, the Court has in the past, when interpreting questions in a request and in order to get at the real issue in dispute, taken account of the debates in the organ in which the resolution containing the question was adopted. Also on this aspect of the matter, the Court chose not to follow its practice. As already mentioned, Article 31 of the Convention on the Law of Treaties presupposes that, in interpreting a treaty, subsequent practice may be used to establish the understanding of parties regarding that treaty. Judged against this background, to have found as the Court has done, that the question does not fall within the scope of activities or competence of the Organization, would suggest that no realistic appraisal of the material presented to the Court or of the practice of the Organization was carried out by the Court with a view to enabling itself to give an effective reply to the question posed.

It now remains to determine whether in light of the health and environmental effects, obligations undertaken by States will be violated by the use of nuclear weapons or, in other words, what principles of law, if any, would apply to the question. In this regard, it must first be pointed out that it is a principle of international law that obligations assumed by States are binding on them and that in their conduct or activities they are required to comply with such obligations. In accordance with the Charter of the United Nations, obligations arising from treaties and other sources of law are to be observed. Article 26 of the Vienna Convention on the Law of Treaties specifies that every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith. This requirement is also stipulated in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, General Assembly resolution 2625 (XXV) of 1970, to the effect that every State has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it:

(a) in accordance with the Charter of the United Nations;
(b) under the generally recognized principles and rules of international law; and

ports relatifs aux effets de ces armes sur la santé. A partir de la résolution WHA34.38 et sur la base de cette dernière, le Directeur général de l'OMS a institué en 1983 une commission internationale d'experts qui a remis un rapport sur les effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé. L'Assemblée de l'Organisation a approuvé les conclusions de la commission par sa résolution WHA36.28 et recommandé la poursuite des travaux. C'est cette recommandation qui est à l'origine du rapport de 1987 intitulé *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*.

Si des controverses ont marqué le débat qui a abouti à l'adoption de la résolution WHA46.40, nul n'a nié que la question des effets des armes nucléaires sur la santé relevait de l'OMS. Certes de tels débats ne lient pas la Cour mais, par le passé, lorsque la Cour a voulu interpréter certaines questions et connaître les problèmes réellement en jeu, elle a pris en considération les débats qui s'étaient déroulés au sein de l'organe auteur de la résolution qui contenait la question. Sur ce point encore, la Cour n'a pas jugé bon de suivre sa pratique. Comme on l'a déjà mentionné, l'article 31 de la convention sur le droit des traités présuppose que, s'agissant d'interpréter un traité, on peut se référer à la pratique ultérieure pour établir l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité. Si l'on tient compte de ce qui précède, le fait que la Cour ait estimé que la question n'entrait pas dans le cadre de l'activité ou de la compétence de l'Organisation tend à indiquer que la Cour n'a évalué de façon réaliste ni la documentation qui lui était soumise ni la pratique de l'Organisation afin de se mettre en mesure de fournir une réponse utile à la question posée.

Il reste maintenant à déterminer si, eu égard à ses effets sur la santé et l'environnement, l'utilisation d'armes nucléaires violerait les obligations assumées par les Etats ou, en d'autres termes, à déterminer quels principes s'appliqueraient éventuellement à la question. A ce sujet, il faut d'abord souligner ceci: un principe de droit international veut que les Etats soient liés par les obligations qu'ils ont acceptées et que leur conduite ou leur activité soit conforme à ces obligations. En vertu de la Charte des Nations Unies, on doit respecter les obligations découlant des traités ou d'autres sources de droit. L'article 26 de la convention de Vienne sur le droit des traités dispose que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. Cette exigence figure également dans la déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, 1970) où il est dit que chaque Etat a le devoir de remplir de bonne foi les obligations qu'il a assumées

a) conformément à la Charte des Nations Unies;

b) en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international;

(c) under international agreements valid in accordance with the generally recognized principles and rules of international law.

The principle that obligations should be fulfilled in good faith requires States not only to implement obligations which they have undertaken, but that they should also refrain from acts which could defeat such obligations.

Such obligations may arise from treaties, customary international law rules and from general principles of international law. The non-fulfilment or violation of such obligations entails international responsibility. This assumes even greater significance in the case of obligations under the law of armed conflict and more particularly international humanitarian law, whose main purpose is the protection of human beings during warfare, as well as the mitigation of their physical and mental sufferings. Accordingly, belligerent States are under a duty to observe the principle of humanity during warfare.

The question asked by the WHO, therefore, also involves State responsibility — in other words, the question of whether a State would be in breach of its legal obligations assumed under international law by the detonation of a nuclear weapon in war or during armed conflict as a result of the effects on human health and the natural environment. The obligations in question may involve the breach of treaty or of a legal duty. The obligation could also arise as a result of an illegal act or from an event involving the use of prohibited weapons in an armed conflict. In the *Corfu Channel* case, the Court held that Albania was liable for the consequences of a mine-laying in her territorial water and the absence of a warning of the danger, finding that

> "These grave omissions involve the international responsibility of Albania.
>
> The Court therefore reaches the conclusion that Albania is responsible under international law for the explosions which occurred on October 22nd, 1946, in Albanian waters, and for the damage *and loss of human life which resulted from them* . . ." (*I.C.J. Reports 1949*, p. 23; emphasis added.)

Accordingly, the judicial task of the Court should have been to identify and apply the relevant international law including the WHO's Constitution relating to the question posed, identify the obligations, if any, that are prescribed in those rules and on the basis of the materials presented, and determine whether in view of the health and environmental effects those obligations would be breached by the use of nuclear weapons in war or any other armed conflict. Such had been the practice of both this Court and its predecessor in exercising their advisory jurisdiction. Both Courts have "regularly made simple findings of facts, established on the basis of documentation submitted to the Court" (Rosenne, *Law and*

c) en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international.

Le principe selon lequel les obligations doivent être remplies de bonne foi exige des Etats non seulement qu'ils mettent à exécution les obligations qu'ils ont assumées mais aussi qu'ils s'abstiennent de commettre des actes qui pourraient faire échec à ces obligations.

De telles obligations peuvent découler de traités, de règles du droit international coutumier et de principes généraux du droit international. L'inexécution ou la violation de ces obligations entraîne une responsabilité sur le plan international. Celle-ci revêt une importance plus grande encore lorsqu'il s'agit d'obligations nées du droit des conflits armés et plus particulièrement du droit international humanitaire dont le but principal est de protéger les êtres humains en temps de guerre et d'atténuer leurs souffrances physiques et psychologiques. En conséquence, les Etats belligérants ont le devoir de respecter le principe d'humanité en période de guerre.

La question posée par l'OMS met donc en jeu aussi la responsabilité des Etats, autrement dit le point de savoir si, en faisant exploser une arme nucléaire pendant une guerre ou un conflit armé, un Etat violerait les obligations juridiques qu'il a assumées au regard du droit international, en raison des effets de cette explosion sur la santé des hommes et l'environnement naturel. Ces obligations peuvent résulter de la violation d'un traité ou d'un devoir juridique. Elles peuvent découler aussi de la commission d'un acte illégal ou d'une activité liée à l'emploi d'armes interdites dans un conflit armé. Dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, la Cour a jugé que le fait que l'Albanie avait mouillé des mines dans ses eaux territoriales et n'avait pas averti la navigation du danger entrainait des conséquences dont elle était responsable. La Cour a dit:

> «Ces graves omissions engagent la responsabilité internationale de l'Albanie.
>
> En conséquence, la Cour est arrivée à la conclusion que l'Albanie est responsable, selon le droit international, des explosions qui ont eu lieu le 22 octobre 1946 dans les eaux albanaises, et des dommages et pertes *humaines qui en suivirent*...» (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 23; les italiques sont de moi.)

En conséquence, la tâche judiciaire de la Cour aurait dû être de dégager et d'appliquer le droit international, y compris la Constitution de l'OMS, relatif à la question posée, de préciser les obligations éventuellement imposées par ces règles et sur la base de la documentation qui lui était fournie, puis de dire si, en raison de ses effets sur la santé et l'environnement, l'utilisation d'armes nucléaires au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait une violation de ces obligations. Telle avait été la pratique tant de la Cour actuelle que de sa devancière dans l'exercice de leur compétence consultative. Les deux Cours ont «régulièrement procédé à de simples constatations de faits sur la base de la docu-

Practice of the International Court, 2nd rev. ed., p. 701), or on the basis of testimony given. In the *Eastern Carelia* case (*P.C.I.J., Series B, No. 5*, p. 28), with regard to the enquiry as to the facts, the Court stated that if the facts upon which the opinion of the Court is desired are non-controversial and the Court does not have to ascertain what they are, it would be prepared to take such facts into consideration. This position was confirmed in the *Namibia* Opinion where the Court declared as follows:

> "In the view of the Court, the contingency that there may be factual issues underlying the question posed does not alter its character as a 'legal question' as envisaged in Article 96 of the Charter. The reference in this provision to legal questions cannot be interpreted as opposing legal to factual issues. *Normally, to enable a court to pronounce on legal questions, it must also be acquainted with, take into account and, if necessary, make findings as to the relevant factual issues*. The limitation of the powers of the Court contended for by . . . South Africa has no basis in the Charter or the Statute." (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), I.C.J. Reports 1971*, p. 27; emphasis added.)

In accordance with Article 38 of its Statute, the Court is enjoined in deciding a dispute to apply international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by States; international custom, as evidence of general practice accepted as law; the generally recognized principles and rules [illegible] international law; judicial decisions; and the teachings of the most highly qualified jurists.

But, before attempting to identify the applicable law, since that law would have to be applied to the effects of nuclear weapons, it would be appropriate to recall the definition of a nuclear weapon so as to provide the appropriate background against which that law is to be applied. The Paris Accords of 1954 defines atomic weapons as those which through nuclear explosion or analogous processes are "capable of causing massive destruction, generalized damage or massive poisoning". According to the 1967 Treaty of Tlatelolco on the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America, a nuclear weapon is defined as "any device which is capable of releasing nuclear energy in an uncontrolled manner and which has a group of characteristics that are appropriate for use for warlike purposes". Thus, nuclear weapons, like biological and chemical weapons, are regarded as weapons of mass destruction. However, the characteristics of nuclear weapons are unique. They release not only immense quantities of heat and energy but also powerful and prolonged radiation. Such radiation would affect human health, agriculture and demography over a vast area. Nuclear weapons when used also have serious effects on future gen-

mentation qui leur était fournie» (Rosenne, *Law and Practice of the International Court*, 2^e^ éd. revisée, p. 701) ou sur la base de témoignages. En ce qui concerne l'enquête sur les faits, la Cour permanente a estimé, dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* (*C.P.J.I. série B n° 5*, p. 28), que, si les faits sur lesquels l'avis de la Cour était demandé n'étaient pas controversés et n'appelaient pas de sa part de vérification, elle serait disposée à les prendre en considération. Cette attitude a été confirmée dans l'affaire de la *Namibie* où la Cour actuelle a dit:

> «Selon la Cour, ce n'est pas parce que la question posée met en jeu des faits qu'elle perd le caractère de «question juridique» au sens de l'article 96 de la Charte. On ne saurait considérer que cette disposition oppose les questions de droit aux points de fait. *Pour être à même de se prononcer sur des questions juridiques, un tribunal doit normalement avoir connaissance des faits correspondants, les prendre en considération et, le cas échéant, statuer à leur sujet.* Les limites que le Gouvernement sud-africain prétend assigner aux pouvoirs de la Cour n'ont de fondement ni dans la Charte ni dans le Statut.» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, p. 27; les italiques sont de moi.)

Conformément à l'article 38 de son Statut, la Cour doit, pour régler un différend, appliquer les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats; la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit; les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées; les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés.

Mais avant d'essayer de préciser le droit applicable, et puisque ce droit s'appliquera aux effets des armes nucléaires, il convient de rappeler comment est définie l'arme nucléaire de façon à replacer le droit en question dans le contexte approprié. Les accords de Paris de 1954 définissent les armes nucléaires comme celles qui, par explosion ou procédé analogue, sont capables de causer des destructions massives, des dommages généralisés ou un empoisonnement massif. Selon le traité de Tlatelolco de 1967 sur l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine, l'arme nucléaire «est définie comme tout dispositif susceptible de libérer de l'énergie nucléaire de manière non contrôlée et qui possède un ensemble de caractéristiques propres à l'emploi à des fins belliqueuses». Ainsi, les armes nucléaires, tout comme les armes biologiques et chimiques, sont considérées comme des armes de destruction massive. Elles présentent cependant des caractéristiques uniques. Elles libèrent non seulement d'énormes quantités de chaleur et d'énergie mais aussi un rayonnement puissant et prolongé. Celui-ci a, sur la santé de l'homme, l'agriculture et la démographie, des effets qui se font sentir dans une vaste zone. L'utili-

erations, causing genetic and other similar defects. As the preamble to the Treaty of Tlatelolco proclaims,

> "nuclear weapons, whose terrible effects are suffered, indiscriminately and inexorably, by military forces and civilian populations alike, constitute, through the persistence of the radioactivity they release, an attack on the integrity of the human species and ultimately may even render the whole earth uninhabitable".

It is against this background that an identification and application of the rules and principles of law which appear to be most pertinent, will now be undertaken. Of immediate and direct relevance is the international law of armed conflict, in particular international humanitarian law. Central to that law is the principle of humanity which imposes an obligation to mitigate the sufferings of war or to exercise constraints on the necessities of war. The preambles to the Hague Convention II of 1899 and IV of 1907 recognize the principles of humanity as an important source of the laws of war in situations where no specific international convention exists prohibiting a particular type of weapon or tactic.

The International Committee of the Red Cross, in its "Fundamental Rules of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts" published in 1978, stated, in its preamble, that:

> "International humanitarian law is made up of all the international legal provisions, whether of written or customary law, ensuring respect for the individual in armed conflict. Taking its inspiration from the sentiment of humanity, it postulates the principle that belligerents must not inflict harm on their adversaries out of proportion with the object of warfare, which is to destroy or weaken the military strength of the enemy."

International humanitarian law comprises the "Law of Geneva", which aims to safeguard military personnel *hors de combat* and persons who do not take part in the hostilities, and the "Law of The Hague", which determines the rights and duties of belligerents in the conduct of operations and limits the choice of the means of harming an enemy.

The four Geneva Conventions have come to be regarded as internationally binding upon all States, as virtually all States are parties to them. These are:

- Geneva Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (GC I);
- Geneva Convention II for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (GC II);
- Geneva Convention III relative to the Treatment of Prisoners of War (GC III); and

sation d'armes nucléaires aurait des conséquences graves pour les générations futures car elle provoquerait, parmi d'autres anomalies, des anomalies génétiques. Comme le proclame le préambule du traité de Tlatelolco :

> «les armes nucléaires, dont les terribles effets atteignent sans distinction et sans merci les forces armées et la population civile, constituent, vu la persistance de la radioactivité qu'elles engendrent, une atteinte à l'intégrité de l'espèce humaine et risquent de rendre finalement toute la terre inhabitable.»

C'est compte tenu de cet arrière-plan que l'on s'attachera maintenant à préciser, pour les appliquer, les règles et principes de droit qui paraissent les plus pertinents. D'un intérêt immédiat et direct est le droit des conflits armés, en particulier le droit international humanitaire. Au cœur de ce droit se trouve le principe d'humanité qui impose l'obligation d'atténuer les souffrances dues à la guerre ou d'assujettir à des limites les nécessités de la guerre. Le préambule de la convention II de La Haye de 1899 et celui de la convention IV de 1907 reconnaissent que le principe d'humanité est une source importante des lois de la guerre dans les cas où il n'existe aucune convention internationale qui interdise spécifiquement une catégorie d'arme ou un type de tactique.

Dans le préambule de ses «Règles fondamentales du droit international humanitaire applicables dans les conflits armés», parues en 1978, le Comité international de la Croix-Rouge s'est exprimé en ces termes :

> «Le droit humanitaire est constitué par l'ensemble des dispositions juridiques internationales, écrites ou coutumières, assurant le respect de la personne humaine en cas de conflit armé. S'inspirant du sentiment d'humanité, il procède du principe que les belligérants ne doivent pas causer à leur adversaire des maux hors de proportion avec le but de la guerre, qui est de détruire ou d'affaiblir le potentiel militaire de l'ennemi.»

Le droit international humanitaire comprend le «droit de Genève», qui vise à sauvegarder les membres des forces armées mis hors de combat et les personnes qui ne participent pas aux hostilités, et le «droit de La Haye», qui fixe les droits et les devoirs des belligérants dans la conduite des opérations et limite le choix des moyens de nuire à l'ennemi.

On en est venu à considérer les quatre conventions de Genève de 1949 comme internationalement obligatoires pour tous les Etats, car presque tous les Etats y sont parties. Il s'agit des conventions suivantes :

- convention I de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne ;
- convention II de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer ;
- convention III de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre ;

— Geneva Convention IV relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (GC IV).

These Conventions have achieved almost universal acceptance and as of today are binding on 186 parties to each of the Conventions. They will therefore apply as treaties in almost any international armed conflict. Furthermore, most, if not all, of the provisions of the Conventions are now regarded as declaratory of customary international law.

Additional Protocols I and II of 1977 to the Geneva Conventions constitute a reaffirmation and development of the rules embodied in the Law of Geneva of 1949 and part of the Law of The Hague of 1907. As of date 143 States have become parties to Additional Protocol I and 134 to Additional Protocol II. The Protocols are accordingly binding upon a substantial majority of States of the international community. In addition, many of their provisions are declaratory of customary international law and are thus applicable in all international armed conflicts.

As regards the 1907 Hague Conventions, these are regarded as binding not only upon the contracting parties, but have largely become recognized as customary international law as well. Pertinent to the question before the Court are

— Hague Convention IV Respecting the Laws and Customs of War on Land, and Annex to the Convention: "Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land".
— Hague Convention V Respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land.

Hague Convention IV and the annexed Regulation directly apply to occupied territory and the treatment of property in such territory. Equally applicable are the provisions on methods and means of warfare which have now been codified in Additional Protocol I of 1977.

The International Military Tribunal at Nuremberg held that the provisions of the 1907 Regulations had become a part of customary international law and that accordingly they are binding on all States.

Accordingly, the obligations enshrined in these international legal instruments apply in virtually all armed conflicts including those involving the use of nuclear weapons. Prominent among such obligations are the following:

The right to choose methods and means of warfare is not unlimited, nor is the right to injure a belligerent. It is prohibited to use weapons which, by their nature, affect indiscriminately both military objectives and non-military objectives, or combatants and civilian population. Weapons whose destructive effects are so great that they cannot be limited to specific military objectives or are otherwise uncontrollable are particularly prohibited. This obligation is set forth in the Declaration of

- convention IV de Genève relative la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Ces conventions font maintenant l'objet d'une acceptation quasi universelle et à l'heure actuelle lient au total cent quatre-vingt-six Etats. Elles s'appliquent donc comme des traités dans n'importe quel conflit armé ou presque. En outre, la plupart des dispositions de ces conventions, sinon toutes, sont tenues pour déclaratoires du droit international coutumier.

Les protocoles additionnels I et II de 1977 aux conventions de Genève réaffirment et développent les règles posées par le «droit de Genève» de 1949 et en partie par le «droit de La Haye» de 1907. Actuellement cent quarante-trois Etats sont devenus parties au protocole additionnel I et cent trente-quatre au protocole additionnel II. Ces protocoles lient donc une large majorité des Etats de la communauté internationale. En outre, nombreuses sont les dispositions qui sont déclaratoires du droit international coutumier et sont par suite applicables dans tous les conflits armés internationaux.

En ce qui concerne les conventions de La Haye de 1907, elles ne sont pas considérées comme obligeant seulement les parties contractantes et sont maintenant largement reconnues comme relevant aussi du droit international coutumier. Intéressent la question posée à la Cour les conventions suivantes:

- convention IV de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et annexe à la convention: «Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre»;
- convention V de La Haye concernant les droits et les devoirs des puissances et personnes neutres en cas de guerre sur terre.

La convention IV de La Haye et le règlement y annexé s'appliquent directement au territoire occupé et à la propriété privée qui s'y trouve. S'appliquent également les dispositions sur les méthodes et les moyens de guerre qui sont maintenant codifiées dans le protocole additionnel I de 1977.

Le Tribunal militaire international de Nuremberg a jugé que les dispositions du règlement de 1907 faisaient partie du droit international coutumier et qu'en conséquence elles liaient tous les Etats.

Il en résulte que les obligations contenues dans ces instruments juridiques internationaux s'imposent dans presque tous les conflits armés, y compris ceux dans lesquels il est fait usage de l'arme nucléaire. Les plus importantes de ces obligations sont les suivantes:

Le droit de choisir les méthodes et les moyens de guerre n'est pas illimité et il en va de même des moyens de nuire à l'ennemi. Il est interdit d'utiliser des armes qui, par nature, ne font aucune distinction entre objectifs militaires et objectifs non militaires, entre combattants et population civile. Font l'objet d'une interdiction particulière les armes dont les effets destructeurs sont si grands qu'ils ne peuvent être limités à des cibles militaires déterminées ou celles dont les effets sont incontrôlables. Cette

St. Petersburg of 1868 and was the first to introduce limitations on means of waging war. The preamble to the Declaration specifically prohibits, and considers as contrary to the laws of humanity, the use of weapons that cause unnecessary and excessive suffering. Its preamble reads as follows:

> "Considering
>
> That the progress of civilization should have the effect of alleviating as much as possible the calamities of war;
>
> That the only legitimate object which States should endeavour to accomplish during war is to weaken the military forces of the enemy;
>
> That for this purpose it is sufficient to disable the greatest possible number of men;
>
> That this object would be exceeded by the employment of arms which uselessly aggravate the sufferings of disabled men, or render their death inevitable;
>
> That the employment of such arms would therefore be contrary to the laws of humanity."

The Declaration places a specific ban on the use of "any projectile of a weight below 400 g, which is either explosive or charged with fulminating or inflammable substances". According to this principle, while international law recognizes that the object of warfare is to disable the belligerent enemy, it prohibits the use of weapons which cause gratuitous and unnecessary suffering. The principle was embodied in the following articles of Convention II of the First Hague Conference of 1899 which provide:

> "*Article 22.* The right of belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited.
>
> *Article 23.* Besides the prohibitions provided by special Conventions, it is especially prohibited:
>
> *(a)* To employ poison or poisoned arms;
>
> . . . .
>
> *(e)* To employ arms, projectiles or material of a nature calculated to cause superfluous injury;
>
> . . . .
>
> *Article 25.* The attack or bombardment of towns, villages, habitations or buildings which are not defended is prohibited."

That principle was subsequently articulated in the Hague Convention of 1907 in Articles 22, 23 and 25 and reaffirmed the rules of international law which had been enunciated in 1899. Its further development is to be found in the Geneva Gas Protocol of 1925, which prohibits not just

obligation résulte de la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, la première à imposer des limitations quant aux moyens de faire la guerre. Le préambule de la déclaration interdit spécifiquement et considère comme contraire aux lois de l'humanité l'usage d'armes qui causent des souffrances inutiles et excessives. Il est ainsi conçu:

> «Considérant
>
> Que les progrès de la civilisation doivent avoir pour effet d'atténuer autant que possible les calamités de la guerre;
>
> Que le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi;
>
> Qu'à cet effet il suffit de mettre hors de combat le plus grand nombre d'hommes possible;
>
> Que ce but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat ou rendraient leur mort inévitable;
>
> Que l'emploi de pareilles armes serait dès lors contraire aux lois de l'humanité».

La déclaration interdit expressément l'emploi de «tout projectile d'un poids inférieur à 400 grammes, qui serait ou explosible ou chargé de matières fulminantes ou inflammables». Conformément à ce principe, si le droit international admet que la guerre a pour but de mettre l'ennemi hors de combat, il prohibe l'emploi d'armes susceptibles de causer des souffrances inutiles et injustifiées. Le principe est consacré en ces termes aux articles suivants de la convention II de La Haye de 1899:

> «*Article 22.* Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.
>
> *Article 23.* Outre les prohibitions établies par des conventions spéciales, il est notamment interdit:
>
> *a)* d'employer du poison ou des armes empoisonnées;
>
> . . . .
>
> *e)* d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus;
>
> . . . .
>
> *Article 25.* Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.»

Ce principe a été formulé ultérieurement dans les articles 22, 23 et 25 de la convention de La Haye de 1907 qui a repris les règles de droit international énoncées en 1899. Il a été amplifié plus tard dans le protocole de Genève de 1925 concernant la prohibition de l'emploi des gaz, protocole

poisonous and other gases but also "analogous liquids, materials or devices" and extends the prohibition to bacteriological warfare as well.

The principle was codified in the Additional Protocols of 1977 to the Geneva Conventions of 1949. Article 35 — Basic Rules — provides that in any armed conflict:

> "1. . . ., the right of the Parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited.
>
> 2. It is prohibited to employ weapons, projectiles and material and methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering.
>
> 3. It is prohibited to employ methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment."

Furthermore, in warfare or during an armed conflict, States are under an obligation to observe the principle of discrimination between civilians and combatants and between military and non-military objects. The principle is recognized as one of the most fundamental principles of international humanitarian law. Civilians and non-military objects are not to be made the object of attack. Even where indirect injury may occur to civilians or civilian objectives by dint of military necessity, such losses if manifestly excessive, would violate the rule. The rule is embodied in Article 27 of the Hague Convention of 1907 and the annexed regulations concerning the laws and customs of war on land; Articles 22 and 24 of the Draft Hague Rules on Air Warfare of 1923 prohibit States from bombarding civilian targets and are accepted as customary international law. It is also codified in Articles 35, 36, 48, 51, 52, 54 and 55 of the First Additional Protocol of 1977. Article 35, as we have seen, limits the right of the Parties to a conflict to choose methods or means of warfare and prohibits the use of weapons which cause superfluous and unnecessary injury.

Article 48 of the Protocol provides that:

> "In order to ensure respect for and protection of the civilian population and the civilian objects, the Parties to the conflict shall at all times distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly shall direct their operations only against military objectives."

This is regarded as a reaffirmation of the principle of distinction — that methods or means of warfare must make a distinction between combatants and non-combatants.

Article 51, paragraph 5, of the Protocol prohibits

> "an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination

qui interdit non seulement l'emploi des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires mais aussi l'usage de «tous liquides, matières ou procédés analogues» et qui étend l'interdiction à la guerre bactériologique.

Ce principe a été codifié dans les protocoles additionnels de 1977 aux conventions de Genève de 1949. L'article 35, intitulé «Règles fondamentales», dispose que, dans tout conflit armé:

> «1. ... le droit des parties au conflit de choisir des méthodes et moyens de guerre n'est pas illimité.
>
> 2. Il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus.
>
> 3. Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.»

En outre, dans une guerre ou un conflit armé, les Etats ont l'obligation de respecter le principe de la distinction entre les civils et les combattants, entre les objectifs militaires et les objectifs non militaires. Ce principe est reconnu comme l'un des plus fondamentaux du droit international humanitaire. Même si des dommages indirects étaient causés à des civils ou à des biens de caractère civil sous l'empire de la nécessité militaire, il y aurait violation de la règle si les dégâts étaient manifestement excessifs. Cette règle figure à l'article 27 du règlement annexé à la convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, ainsi qu'aux articles 22 et 24 du projet de règlement de La Haye concernant la guerre aérienne, qui interdisent aux Etats de bombarder des cibles civiles et sont considérés comme relevant du droit international coutumier. Cette règle est également codifiée dans les articles 35, 36, 48, 51, 52, 54 et 55 du protocole additionnel I de 1977. Comme on l'a vu, l'article 35 précise que «le droit des parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité» et il interdit l'emploi d'armes «de nature à causer des maux superflus».

Selon l'article 48 du protocole additionnel I:

> «En vue d'assurer le respect et la protection de la population civile et des biens de caractère civil, les parties au conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires.»

Ce texte est considéré comme une réaffirmation du principe de distinction, à savoir que les méthodes ou moyens de guerre doivent distinguer entre combattants et non-combattants.

L'article 51, paragraphe 5, du protocole interdit

> «les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures

> thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated".

Article 51, paragraph 6, places a prohibition on reprisals against the civilian population or civilians. The provision is considered not to be subject to any conditions and has been considered to be of a peremptory character that does not allow for any derogation from the rule on the grounds of military necessity. Support for this position is to be found in Article 52, paragraph 1, which states that "civilian objects shall not be the object of attack or of reprisals".

Article 53 declares that

> "Without prejudice to the provisions of the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954, and of other relevant international instruments, it is prohibited:
>
> . . . .
>
> *(c)* to make such objects the objects of reprisals."

Article 54 prohibits reprisals against objects indispensable to the survival of the civilian population, while Article 55, paragraph 2, prohibits attacks against the natural environment by way of reprisals.

Article 56, paragraph 4, prohibits the works, installations or military objectives mentioned in paragraph 1 from being made the object of reprisals.

Additional obligations are laid down by the Geneva Convention of 1949 according to which States assume responsibility for certain duties such as the collection of the wounded or dead, individual burial and the evacuation of prisoners and undertake not to expose prisoners to unnecessary danger. The duty regarding protected persons including the wounded and sick members of the armed forces, hospital ships, medical transport, would be difficult, if not impossible, to observe should nuclear weapons be used, *inter alia*, because of their radioactive effects and contamination.

In like manner, the radioactive fallout would violate territorial sovereignty and cause injury to the citizens of neutral territories in violation of Article 1 of the 1907 Hague Convention Respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land. Evidently the use of nuclear weapons would fail to observe or respect the principle of discrimination between civilians and combatants in the neutral territory as well, and could cause devastation involving innocent civilian neutrals as well as civilians of both belligerent parties.

Evidently, the use of such weapons would violate the obligations assumed by States under the Martens Clause according to which, even in the absence of an international convention,

> aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.»

L'article 51, paragraphe 6, interdit les représailles contre la population civile ou des personnes civiles. On considère que cette disposition n'est sujette à aucune condition et l'on a admis qu'elle avait un caractère absolu n'autorisant aucune dérogation pour cause de nécessité militaire. Cette interprétation est confirmée par l'article 52 où il est dit, au paragraphe 1: «Les biens de caractère civil ne doivent être l'objet ni d'attaques ni de représailles.»

Aux termes de l'article 53, il est dit:

> «Sans préjudice des dispositions de la convention de La Haye du 16 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et d'autres instruments pertinents, il est interdit:
>
> . . . .
>
> *c)* de faire de ces biens l'objet de représailles.»

L'article 54 interdit les représailles contre les biens indispensables à la survie de la population et l'article 55, paragraphe 2, stipule que «les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles sont interdites».

L'article 56, paragraphe 4, «interdit de faire de l'un des ouvrages, de l'une des installations ou de l'un des objectifs militaires mentionnés au paragraphe 1 l'objet de représailles».

La convention de Genève de 1949 impose aux Etats d'autres obligations en vertu desquelles ils doivent remplir certains devoirs comme ramasser les morts et les blessés, enterrer individuellement les cadavres, évacuer les prisonniers et s'engager à ne pas exposer ceux-ci à des dangers inutiles. Les devoirs de protection qui leur incombent envers les membres des forces armées blessés et malades, les navires-hôpitaux, les transports médicaux seraient difficiles, voire impossibles, à remplir si des armes nucléaires étaient utilisées, notamment à cause de leur effets radioactifs et de la contamination.

De la même manière les retombées radioactives violeraient la souveraineté territoriale des Etats neutres et infligeraient des dommages à leurs ressortissants, ce qui contreviendrait à l'article 1 de la convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Il est évident que les armes nucléaires, si elles étaient utilisées, ne respecteraient pas le principe de distinction entre les civils et les combattants sur le territoire neutre et pourraient provoquer des dévastations impliquant aussi bien les civils des pays neutres que les civils ressortissant des deux belligérants.

Bien évidemment l'utilisation de telles armes violerait les obligations assumées par les Etats en vertu de la clause de Martens selon laquelle, même en l'absence de convention internationale,

> "civilians and combatants remain under the protection and authority of principles of international law derived from established custom, from principles of humanity and from the dictates of public conscience".

Thus, according to this formula, which is reflected in the Geneva Conventions of 1949 and in the Additional Protocols of 1977, warfare does not allow belligerents to cause unnecessary and excessive injury and suffering to one another, to fail to observe the rule of discrimination between civilians and non-civilians or to exercise an unlimited choice of means of injuring the enemy.

ENVIRONMENTAL OBLIGATIONS

As far as the environmental obligations assumed by States are concerned, these are to be found both in customary international law and in the provisions of treaties as well. Taken together, they impose legal restraints against environmental warfare *per se* or the means of waging it. Article 25 of the Hague Convention IV of 1907 prohibits, as we have seen, "*attack* or bombardment by *whatever* means of towns, villages, dwellings or buildings which are undefended" (emphasis added). Belligerent parties are prohibited, directly or indirectly, from inflicting unnecessary damage on the environment.

The Geneva Protocol of 1925 is also relevant in this connection as it prohibits the use in war of chemical or biological agents, and the Bacteriological and Toxin Weapons Convention of 1972 prohibits the possession of biological agents.

Articles 53 and 147 of the 1949 Fourth Geneva Convention also provide a degree of indirect protection for the environment, in the context of protecting property rights in occupied territories. Thus, an occupying Power which destroys, for example, industrial installations in an occupied territory, causing consequent damage to the environment, would be in breach of its obligations under the Convention, provided that such destruction was not justified by military necessity. If such destruction is extensive, it would constitute a grave breach of the Convention, or even a war crime, in accordance with Article 147.

Article 35 of Additional Protocol I of 1977 also prohibits the employment of methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment; Article 55, as we have seen, imposes an obligation upon States Parties to take care in warfare to protect the natural environment against such damage; Article 54 protects objects indispensable to the survival of the civilian population; while Article 56 protects certain installations containing dangerous forces, namely dams, dykes and nuclear electrical generating stations which are not to be made the object of

> « les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique ».

Il résulte de cette formule — qui est corroborée par les conventions de Genève de 1949 et les protocoles additionnels de 1977 — que la guerre n'autorise pas les belligérants à se causer mutuellement des maux et des souffrances inutiles, à négliger la règle de la distinction entre civils et non-civils et à choisir sans limitation aucune les moyens de nuire à l'ennemi.

OBLIGATIONS RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT

Les obligations assumées par les Etats en ce qui concerne l'environnement découlent tant du droit international coutumier que de dispositions conventionnelles. Envisagées dans leur ensemble, elles imposent des limites juridiques à toute guerre qui serait dirigée contre l'environnement et aux moyens de mener cette guerre. Comme on l'a vu, l'article 25 de la convention IV de La Haye de 1907 « interdit d'*attaquer* ou de bombarder par *quelque moyen que ce soit*, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus » (les italiques sont de moi). Il est interdit aux belligérants d'infliger, directement ou indirectement, des dommages inutiles à l'environnement.

Le protocole de Genève de 1925 est pertinent aussi à cet égard car il interdit l'emploi, à la guerre, de moyens chimiques ou bactériologiques et la convention de 1972 sur l'interdiction des armes bactériologiques ou à toxines prohibe la possession d'agents biologiques.

Les articles 53 et 147 de la convention IV de Genève de 1949 offrent également une certaine protection indirecte de l'environnement en ce qu'ils prévoient la protection des biens immobiliers dans les territoires occupés. C'est ainsi qu'une puissance occupante qui détruirait, par exemple, des installations industrielles dans un territoire occupé, causant de la sorte des dommages à l'environnement, contreviendrait aux obligations que lui impose la convention, dès lors que cette destruction ne serait pas justifiée par des nécessités militaires. Si cette destruction était exécutée sur une grande échelle, elle constituerait une infraction grave, voire un crime de guerre, en vertu de l'article 147.

L'article 35 du protocole additionnel I de 1977 interdit également d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement; l'article 55, nous l'avons vu, impose aux Etats parties l'obligation de veiller, en temps de guerre, à protéger l'environnement naturel contre de tels dommages; l'article 54 protège les biens indispensables à la survie de la population et l'article 56 tend à assurer la protection des installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie

attack, even where those objects are military objectives, if such attack might cause the release of dangerous forces and consequent severe losses among the civilian population. Other military objectives located at or in the vicinity of these works or installations are not to be made the object of attack if such attack may cause the release of dangerous forces from the works or installations and consequent severe losses among the civilian population.

Also considered applicable to the question under consideration is the 1977 Convention on the Modification of the Environment. The Convention prohibits the hostile use of environmental modification techniques having "widespread, long-lasting or severe effects 'as the means of damage' ". An environmental modification technique is defined as any technique for changing — through the "deliberate manipulation" of natural processes — the dynamics, composition or structure of space or of the earth, including its atmosphere, lithosphere, hydrosphere and biota.

Also relevant, in this connection, is the principle of environmental security intended to secure the environment and given expression in Principle 24 of the Rio Declaration on Environment and Development to the effect that

> "Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and co-operate in its future development, as necessary."

It is thus in terms of these obligations that the health and environmental effects produced by the use of nuclear weapons are to be judged. According to the available material, nuclear weapons when used did, in an instant, take a tremendous toll of human lives. Estimates of the number of people who had died by the end of 1945 following the atomic bombing of Hiroshima and Nagasaki amounted to approximately 140,000 in Hiroshima and 74,000 in Nagasaki. Of the people who were exposed to thermal radiation, 90 to 100 per cent died within a week. In addition to direct injury from the bomb blasts, death was said to have been caused by several interrelated factors such as being crushed under buildings, injuries caused by splinters of glass, radiation damage, food shortages or shortages of doctors and medical personnel. Over 320,000 people who survived but were affected by radiation still suffer from various malignant tumours caused by radiation, including leukaemia, thyroid cancer, breast cancer, lung cancer, gastric cancer, cataracts and a variety of other after-effects.

électrique, qui ne doivent pas faire l'objet d'attaques, même s'ils constituent des objectifs militaires, lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile. Les autres objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité ne doivent pas être l'objet d'attaques lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de forces dangereuses et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile.

Est tenue aussi pour applicable à la question considérée la convention de 1977 sur la modification de l'environnement. Ce texte interdit l'utilisation à des fins hostiles des techniques de modification de l'environnement «ayant des effets étendus, durables ou graves, en tant que moyens de causer ... des dommages...» L'expression «techniques de modification de l'environnement» désigne toute technique ayant pour objet de modifier — grâce à une «manipulation délibérée» de processus naturels — la dynamique, la composition ou la structure de la Terre, y compris ses biotes, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ou l'espace extra-atmosphérique.

Il y a lieu aussi de tenir compte, dans ce domaine, du principe selon lequel la sécurité de l'environnement doit être assurée, qui trouve son expression dans le principe 24 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Il est ainsi conçu:

> «La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, en tant que de besoin.»

C'est donc au regard de ces obligations que l'on doit juger les effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement. Selon la documentation disponible, les armes nucléaires, lorsqu'elles ont été utilisées, ont provoqué en un instant une extraordinaire hécatombe. On a estimé le nombre des personnes décédées avant la fin de 1945 des suites du bombardement atomique d'Hiroshima et de Nagasaki à environ cent quarante mille dans le premier cas et soixante-quatorze mille dans le second. Quatre-vingt-dix à cent pour cent des personnes exposées aux rayonnements thermiques sont mortes en moins d'une semaine. Indépendamment des personnes mortes des suites directes de l'explosion, d'autres sont décédées par l'effet combiné de plusieurs facteurs: écrasées ou enterrées sous des bâtiments, blessées par des éclats de verre, exposées à des rayonnements ou encore en raison de la pénurie alimentaire ou du manque de médecins ou de médicaments. Plus de trois cent vingt mille personnes parmi les survivants irradiés continuent à souffrir de tumeurs malignes dues au rayonnement, et notamment de leucémie, de cancer de la thyroïde, de cancer du sein, de cancer du poumon, de cancer gastrique, de cataracte et de diverses autres séquelles.

From another source that had experienced the effects of the use of nuclear weapons, the Court learned that the explosion that took place on the island had caused what looked like a snowfall for the first time in its people's history. Such "snow", it was later discovered, was in fact radioactive fallout from the nuclear explosion. As a result of the contamination to which their bodies were exposed, the islanders experienced blisters and other sores over the weeks that followed. Their serious internal and external exposure to radioactivity caused them long-term health problems that have affected four generations of the island's inhabitants. Such effects are said to be indistinguishable from poison, a "substance which when introduced into the body can kill or cause injury to health". Uranium, a central component of nuclear weapons, is regarded as one of the most toxic substances. Accordingly, when used, nuclear weapons would expose human beings to effects indistinguishable from those of poison. Such use would be in breach of the obligations prohibiting the use of poison or poisonous weapons. The effects could also be both long-term, intergenerational and affect a wide area as well.

Yet, the detonations which took place in Hiroshima and Nagasaki, as well as the nuclear explosions in the Marshall Islands, have been considered relatively minor when compared to the destructive power of today's nuclear weapons. As we have seen, a massive nuclear attack on modern cities like Boston or London would result in the death of millions of people. The use of such weapons would produce delayed radioactive fallout across potentially great distances and over extended periods of time. The radiation effects, it is said, are not unlike effects produced by chemical and biological weapons. As opposed to conventional weapons, nuclear weapons, even those with fairly low yields, are capable of causing harm to non-combatants — including civilians — and neutral parties alike.

On the basis of the material before the Court, and in view of their health and environmental consequences, it is undeniable that nuclear weapons when used would be in breach of the obligations assumed by States under international law.

These obligations include:

(i) a limitation on the choice of methods and means of warfare;
(ii) the prohibition from using poison or poisonous weapons intended to cause unnecessary suffering;
(iii) the prohibition from causing unnecessary and superfluous suffering;
(iv) the requirement that belligerent parties respect the distinction between military objectives and non-military objects, as well as between persons participating in the hostilities and members of the civilian population;
(v) the prohibition of armed attacks against the civilian population;

La Cour a appris d'une autre source, qui avait connu les effets de l'utilisation d'armes nucléaires, que l'explosion qui s'était produite au-dessus de l'île avait provoqué ce qui ressemblait à une «chute de neige» pour la première fois dans l'histoire de la population. Cette «neige», on s'en est aperçu plus tard, était en réalité la retombée radioactive qui faisait suite à l'explosion nucléaire. En raison de la contamination à laquelle leurs corps avaient été exposés, les habitants ont eu des cloques et connu divers autres maux au cours des semaines suivantes. Leur grave exposition interne et externe à la radioactivité a provoqué chez les insulaires des problèmes de santé à long terme qui ont affecté quatre générations. De tels effets sont, a-t-on dit, indiscernables des effets du poison, «substance qui, une fois introduite dans le corps, peut tuer ou compromettre la santé». L'uranium, qui est une composante essentielle des armes nucléaires, est considéré comme l'un des produits les plus toxiques. Aussi l'utilisation d'armes nucléaires expose-t-elle les êtres humains à des effets indiscernables de ceux du poison. Une telle utilisation irait donc à l'encontre des obligations interdisant l'emploi du poison ou d'armes empoisonnées. Ces effets pourraient aussi se répercuter à long terme sur plusieurs générations et se faire sentir très loin dans l'espace.

Néanmoins on considère que les explosions d'Hiroshima et de Nagasaki et celles des Iles Marshall sont relativement mineures par rapport à la puissance destructrice actuelle des armes nucléaires. Comme on l'a vu, une attaque nucléaire massive contre des villes modernes comme Boston ou Londres ferait des millions de morts. L'emploi de telles armes entraînerait des retombées radioactives sur de grandes distances et pendant de longues périodes. Les effets du rayonnement, a-t-on dit, ne sont pas très différents de ceux que produisent les armes chimiques et biologiques. Contrairement aux armes classiques, les armes nucléaires, même celles de faible puissance, peuvent causer des dommages à des non-combattants, y compris des civils, et à des neutres.

Sur la base de la documentation présentée à la Cour et vu les conséquences des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, il est indéniable que leur utilisation violerait les obligations assumées par les Etats au regard du droit international.

Ces obligations comprennent:

i) une limitation quant au choix des méthodes et moyens de guerre;
ii) l'interdiction d'utiliser le poison ou des armes empoisonnées conçues pour causer des souffrances inutiles;
iii) l'interdiction de causer des souffrances inutiles et superflues;

iv) le respect par les belligérants de la distinction entre objectifs militaires et biens de caractère civil et entre personnes participant aux hostilités et membres de la population civile;

v) l'interdiction de diriger des attaques armées contre la population civile;

(vi) the prohibition of wanton destruction of cities, towns or villages, or devastation not justified by military necessity;

(vii) the requirement not to attack, or bombard, by whatever means undefended towns, villages, dwellings or buildings;

(viii) the requirement not to employ methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment.

It is also clear that, because of their health and environmental effects, the use of nuclear weapons would be in breach of the provisions of the WHO Constitution, whose objective is the attainment by all peoples of the highest possible level of health. Health, it will be recalled, is defined as a state of complete physical, mental and social well-being, and the WHO is enjoined to promote and protect the health of all peoples, by, among other activities, directing and co-ordinating international health, assisting Governments upon request to strengthen health services, promoting material and child health and welfare and fostering the ability to live harmoniously in a changing environment.

Given the health and environmental effects of nuclear weapons, a State that is a party to the Constitution of the WHO and which uses nuclear weapons will be in breach of both the letter and spirit of that Constitution which, *inter alia*, calls for the co-operation of individuals and States for the attainment of health and peace by all peoples as well as the objective of the Organization itself.

The Court, in its Opinion, has stated that having found that it lacked jurisdiction in the present case, it could not examine the arguments which were expounded before it with regard to the propriety of giving such an Opinion. This position notwithstanding, it is my view that if the Court had allowed itself to consider the abundance of material at its disposal, it could have reached a different conclusion other than the one arrived at.

The Court was not persuaded by the argument advanced, that as resolution WHA46.40 was adopted by the requisite majority, it was proper and therefore must be presumed to have been validly adopted to serve as a basis of the Court's jurisdiction. Having taken this view the Court, after acknowledging that the World Health Assembly is entitled to decide on its competence and consequently that of the WHO to submit a request to the Court for an advisory opinion on the question under consideration, stated however that in exercising its functions under Article 65, paragraph 1, of its Statute, it had arrived at "different conclusions from those reached by the World Health Assembly when it adopted resolution WHA46.40". Regrettably, the Court did not explain nor offer reasons why it had arrived at a different conclusion from the one reached by the World Health Assembly. Here again, one cannot fail to discern a departure by the Court from its long-established jurisprudence in this regard.

vi) l'interdiction de la destruction aveugle des villes ou des villages et des dévastations non justifiées par des nécessités militaires;

vii) l'interdiction d'attaquer ou de bombarder par quelque moyen que ce soit des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus;

viii) l'interdiction d'utiliser des méthodes et moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement.

Il est clair également que, en raison de leurs effets sur la santé et sur l'environnement, l'utilisation d'armes nucléaires violerait les dispositions de la Constitution de l'OMS dont le but est d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible. On se souviendra que la santé est définie comme étant «un état de complet bien-être physique, mental et social», que l'OMS est chargée d'améliorer et de protéger la santé de tous les peuples et à cet effet notamment d'agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international, d'aider les gouvernements, sur leur demande, à renforcer leurs services de santé, de faire progresser l'action en faveur de la santé et du bien-être de la mère et de l'enfant et de favoriser leur aptitude à vivre en harmonie avec un milieu en pleine transformation.

Etant donné les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, un Etat partie à la Constitution de l'OMS qui aura recours à l'arme nucléaire violera à la fois la lettre et l'esprit de cette Constitution qui, entre autres, invite les individus et les Etats à coopérer pour assurer à tous les peuples la santé et la paix et parvenir à ce qui est le but même de l'Organisation.

La Cour a indiqué dans son avis que, ayant constaté son défaut de compétence en l'espèce, elle ne pouvait examiner les arguments qui lui avaient été présentés quant à l'opportunité de donner un avis. Nonobstant cette attitude, je pense que, si la Cour s'était autorisée à étudier l'abondante documentation dont elle était saisie, elle aurait pu parvenir à une conclusion autre que celle à laquelle elle a abouti.

La Cour n'a pas été persuadée par l'argument selon lequel, la résolution WHA46.40 ayant été adoptée à la majorité requise, cette résolution était régulière et devait donc être présumée valable en tant que fondement de la compétence de la Cour. Cela étant, après avoir admis qu'il appartenait à l'Assemblée mondiale de la Santé de décider de sa compétence et, par le fait même, de celle de l'OMS, pour soumettre à la Cour une demande d'avis consultatif sur la question considérée, la Cour dit que, dans l'exercice des fonctions qui lui ont été confiées aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, elle «parvient ... à des conclusions différentes de celles auxquelles avait abouti l'Assemblée mondiale de la Santé lors de l'adoption de sa résolution WHA46.40». Malheureusement la Cour n'a pas expliqué pourquoi elle était ainsi parvenue à des conclusions différentes de celles auxquelles avait abouti l'Assemblée mondiale de la Santé. On ne peut ici encore s'empêcher de constater que la Cour

On the question whether an international organization is entitled to determine its own competence or jurisdiction, the Court had this to say in its Advisory Opinion in the *Certain Expenses* case:

> "In the legal systems of States, there is often some procedure for determining the validity of even a legislative or governmental act, but no analogous procedure is to be found in the structure of the United Nations. Proposals made during the drafting of the Charter to place the ultimate authority to interpret the Charter in the International Court of Justice were not accepted; the opinion which the Court is in course of rendering is an *advisory* opinion. As anticipated in 1945, therefore, *each organ must, in the first place at least, determine its own jurisdiction.*" (*Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), I.C.J. Reports 1962*, p. 168; second emphasis added.)

In that same Opinion, the Court stated that

> "when the Organization takes action which warrants the assertion that it was appropriate for the fulfilment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not *ultra vires* the Organization" *(ibid.)*.

What this shows, in my view, is that prior to the present case and in accordance with its jurisprudence, the Court has held that international organizations are competent to determine their competence or jurisdiction. On this occasion, the Court decided to depart from this its jurisprudence, but with hardly any explanation or reason — but not only did the Court choose not to follow its jurisprudence on this occasion — in the past, while not denying itself the right to examine the competence of the body making the request, it rejected certain objections to its jurisdiction based on the claims that such bodies were not competent to make the request (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, I.C.J. Reports 1950*, pp. 72 *et seq.*, and *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, I.C.J. Reports 1951*, pp. 19-20).

The Court also rejected the argument that the United Nations General Assembly, as the source from which the WHO derives its power to request advisory opinions, had in its resolution 49/75 K confirmed the competence of the agency to request an opinion on the question submitted. The General Assembly, in resolution 49/75 K

> "[welcomed] resolution 46/40 of 14 May 1993 of the Assembly of the World Health Organization, in which the organization requested the International Court of Justice to give an advisory opinion on whether the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict

s'est écartée à cet égard d'une jurisprudence établie de longue date. Sur la question de savoir si une organisation internationale est en droit de déterminer sa propre compétence, la Cour s'est exprimée en ces termes dans son avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies*:

> «Dans les systèmes juridiques des Etats, on trouve souvent une procédure pour déterminer la validité d'un acte même législatif ou gouvernemental, mais on ne rencontre dans la structure des Nations Unies aucune procédure analogue. Certaines propositions présentées pendant la rédaction de la Charte et qui visaient à remettre à la Cour internationale de Justice l'autorité suprême d'interpréter la Charte, n'ont pas été adoptées; l'avis que la Cour s'apprête à donner ici est un avis *consultatif*. Comme il a été prévu en 1945, *chaque organe doit donc, tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence*.» (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), C.I.J. Recueil 1962*, p.168; les italiques de la fin sont de moi.)

Dans le même avis consultatif, la Cour dit encore:

> «lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation» (*ibid.*, p. 168).

Ce que cela montre, à mon sens, c'est que, jusqu'à la présente affaire et conformément à sa jurisprudence, la Cour a estimé que les organisations internationales avaient compétence pour statuer sur leur propre compétence. En l'espèce, la Cour a décidé de s'écarter de cette jurisprudence mais sans guère donner d'explication ou de raison, or on doit noter que si la Cour a décidé de ne pas suivre sa jurisprudence dans la présente affaire elle a, dans le passé et sans se dénier le droit d'examiner la compétence de l'organe requérant, rejeté certaines objections à sa compétence selon lesquelles les organes requérants n'avaient pas compétence pour présenter des demandes d'avis (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, C.I.J. Recueil 1950*, p. 72 et suiv.; *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, C.I.J. Recueil 1951*, p. 19-20).

La Cour a rejeté aussi l'argument selon lequel l'Assemblée générale des Nations Unies, en tant que source d'où l'OMS tire son pouvoir de demander des avis consultatifs, aurait, par sa résolution 49/75 K, confirmé la compétence de cette organisation pour solliciter un avis sur la question posée à la Cour. Dans cette résolution, l'Assemblée générale

> «[s'est] félicit[ée] de la résolution 46/40 de l'Assemblée de l'Organisation mondiale de la Santé, en date du 14 mai 1993, dans laquelle l'Organisation demande à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question de savoir si l'utilisation

> would be a breach of its obligations under international law, including the Constitution of the World Health Organization".

The Court interpreted such approval as political and did not consider that the Assembly had intended to operate in the legal sphere and make any kind of ruling whatsoever regarding the competence of the WHO to request an opinion on the question raised; it also found that the Assembly could not have intended to disregard the limits within which Article 96, paragraph 2, of the Charter allows it to authorize the specialized agency to request opinions from the Court.

While it is admitted that the Assembly could not have intended to disregard the limits of Article 96, paragraph 2, of the Charter, the conclusion reached by the Court that the Assembly, by that resolution, had not intended to operate and make any ruling whatsoever regarding the competence of the WHO to request the opinion sought turned on the particular construction which the Court had given to the question posed. But even then, the issue does not seem so clear-cut and dry as the Court would have it. According to Article 96, paragraph 2, of the Charter, the WHO is empowered to request opinions "on legal questions arising within the scope of its activities". This power is also provided for in Article 76 of the WHO Constitution which reads as follows:

> "Upon authorization by the General Assembly of the United Nations or upon authorization in accordance with any agreement between the Organization and the United Nations, the Organization may request the International Court of Justice for an advisory opinion on any legal question arising within the competence of the Organization."

Admittedly, the WHO can only ask a question which is not outside its ambit or competence, and the General Assembly can also restrict the power of the agency by limiting its competence or the scope of its activities. In other words, since it is the Assembly that originally granted the authorization to request an opinion for matters within the Organization's competence, the Assembly would, in my view, have been in a position — if it had considered that the agency, by adopting resolution WHA46.40, had acted *ultra vires* — to bring this to the attention of the agency or to exercise its discretionary powers and bring the irregularity to an end. Evidently, the Assembly exercised neither of those options but it rather welcomed resolution WHA46.40, with the implication that the agency had not acted *ultra vires*.

The WHO, in resolution WHA46.40, offered various reasons why it had requested the advisory opinion of the Court on this matter including, *inter alia*, the concern felt by the world health community about the con-

d'armes nucléaires par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé».

La Cour a estimé que cette approbation avait un caractère politique; elle n'a pas considéré que l'Assemblée avait voulu se placer sur le plan du droit et prendre une décision quelconque en ce qui concerne la compétence de l'OMS pour demander un avis sur la question posée; elle a estimé également que l'Assemblée générale n'avait pu avoir l'intention de méconnaître les limites dans lesquelles le paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte lui permet d'autoriser les institutions spécialisées à demander des avis à la Cour.

Si l'on admet que l'Assemblée n'avait pu avoir l'intention de méconnaître les limites de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, la conclusion à laquelle la Cour est arrivée, à savoir que l'Assemblée n'a pas voulu se placer sur le plan du droit et prendre une décision quelconque en ce qui concerne la compétence de l'OMS pour demander l'avis sollicité, résulte de l'interprétation particulière donnée à la question par la Cour. Mais même dans cette optique, le problème n'est pas aussi tranché et aussi net que la Cour le voudrait. En vertu de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, l'OMS a le droit de demander des avis consultatifs «sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de [son] activité». Cette possibilité est également prévue par l'article 76 de la Constitution de l'OMS qui est ainsi conçu:

> «Sous le couvert de l'autorisation de l'Assemblée générale des Nations Unies ou sous le couvert de l'autorisation résultant de tout accord entre l'Organisation et les Nations Unies, l'Organisation pourra demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique éventuelle du ressort de l'Organisation.»

Certes l'OMS ne peut poser une question que si celle-ci n'excède pas son domaine ou sa compétence et l'Assemblée générale peut aussi restreindre le droit de l'Organisation en le limitant à ce qui relève de sa compétence ou au cadre de son activité. En d'autres termes, puisque c'est l'Assemblée qui a initialement conféré à l'OMS l'autorisation de demander un avis sur les matières relevant de sa compétence, il me semble que l'Assemblée aurait pu, si elle avait estimé que l'Organisation avait outrepassé ses pouvoirs en adoptant la résolution WHA46.40, attirer l'attention de l'OMS à cet égard ou exercer ses pouvoirs discrétionnaires et mettre fin à l'irrégularité. Or on voit que l'Assemblée générale n'a choisi aucune de ces options et qu'elle s'est au contraire félicitée de la résolution WHA46.40, ce qui fait supposer que l'Organisation n'avait pas excédé ses pouvoirs.

L'OMS a indiqué, dans sa résolution WHA46.40, plusieurs raisons pour lesquelles elle avait demandé un avis consultatif à la Cour et fait état notamment de la préoccupation des milieux de la santé partout dans

tinued threat to health and the environment by the use of nuclear weapons and the need for prevention. Also, as the agency primarily responsible for the promotion and protection of international health, it considered that the opinion of the Court would have acted as a guide in the performance of its functions. It is conceivable that, had the Court decided to render an opinion in accord with the manifest desire of the Organization, such an opinion would have put States on notice that in view of the health and environmental consequences that are bound to ensue from the use of nuclear weapons, they would be in breach of their obligations under international law, including the WHO Constitution were they to have recourse to such weapons. Regrettably, this potentially preventive effect of the Court's authoritative advice cannot now be realized in view of the Court's decision to decline the request.

CONCLUSION

To sum up, the Court, in order to reject the request by the WHO, had to ignore its established jurisprudence, for as the Court has repeatedly stated, only "compelling reasons" should lead it to refuse to render an advisory opinion requested of it. In my view, no such "compelling reasons" have been demonstrated to warrant the dismissal of the request. In the *Interpretation of Peace Treaties* case, the Court had said:

> "The Court's reply is only of an advisory character: as such, it has no binding force. It follows that no State . . . can prevent the giving of an Advisory Opinion which the United Nations considers to be desirable in order to obtain enlightenment as to the course of action it should take." (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, I.C.J. Reports 1950*, p. 71.)

It is submitted that the considerations enunciated by the Court in that earlier case are equally applicable to the present case. The Court's decision on this matter has almost entirely turned on its interpretation of the question submitted for its consideration. That interpretation, with respect, not only distorted the intention of the question but also took too narrow and restrictive a view of the competence and scope of the activities of the WHO. Hitherto, the Court's purpose in interpreting or reformulating a question in a request for an advisory opinion had been to ascertain what were the legal questions really in issue in the question formulated, so as to be in a position to render an effective and useful opinion and not to provide a basis for the rejection of the request.

In my view, since the responsibility of the WHO includes the promotion and protection of international public health, including the taking of preventive measures, a question that seeks the opinion of the Court as to

le monde devant la menace permanente que constituent les armes nucléaires pour la santé et l'environnement; elle a évoqué aussi la nécessité de la prévention. En outre, étant l'institution principalement chargée de l'amélioration et de la protection de la santé publique sur le plan international, l'OMS a pensé que l'avis de la Cour pourrait la guider dans l'exécution de ses tâches. On peut concevoir que, si la Cour avait décidé de rendre un avis correspondant au désir manifeste de l'Organisation, un tel avis aurait servi d'avertissement aux Etats, leur signifiant que, vu les conséquences pour la santé et l'environnement découlant nécessairement de l'emploi d'armes nucléaires, ils commettraient une violation de leurs obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS, s'ils devaient y recourir. Malheureusement, la Cour ayant décliné de répondre à la requête, l'effet éventuellement préventif qu'un avis autorisé de la Cour aurait pu avoir ne peut se concrétiser.

CONCLUSION

En résumé, pour rejeter la demande de l'OMS, la Cour a dû passer outre à sa jurisprudence constante, car — la Cour l'a dit à maintes reprises — seules des «raisons décisives» devraient l'amener à refuser de répondre à une demande d'avis. Selon moi, la preuve d'aucune «raison décisive» n'a été apportée, qui justifierait le rejet de la requête. Dans l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a dit:

> «La réponse de la Cour n'a qu'un caractère consultatif: comme telle, elle ne saurait avoir d'effet obligatoire. Il en résulte qu'aucun Etat ... n'a qualité pour empêcher que soit donné suite à une demande d'avis dont les Nations Unies, pour s'éclairer dans leur action propre, auraient reconnu l'opportunité.» (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71).

J'estime que les considérations énoncées par la Cour dans cette affaire sont également applicables à la présente espèce. La décision prise en la matière s'explique presque entièrement par l'interprétation que la Cour a donnée de la question soumise à son examen. Je me permets de dire que cette interprétation non seulement a dénaturé l'intention des auteurs de la question mais encore a envisagé de façon trop restrictive et trop étroite la compétence et le domaine d'activité de l'OMS. Jusqu'ici, chaque fois que la Cour a interprété ou reformulé une question soumise dans une demande d'avis consultatif, elle a recherché quels étaient les problèmes juridiques véritablement en jeu dans cette question pour être en mesure de donner un avis pratique et utile et non pour trouver une justification au rejet de la demande.

A mon avis, dès lors que la mission de l'OMS inclut l'amélioration et la protection de la santé publique sur le plan international, notamment par l'adoption de mesures préventives, une demande tendant à obtenir l'avis

whether in view of their health and environmental effects, a State using nuclear weapons would be in breach of its obligations under international law, including the WHO Constitution, relates to a matter eminently within the competence and scope of activities of the Organization. The legal question in the request is directed to the factual effects of the use of nuclear weapons and not to the legality or illegality of such weapons *per se*. Therefore, to find that such a question is outside the scope of activities of the Organization strikes me, with respect, as a classic case of overshooting a target and appears to be lacking in validity. The request cannot be considered as incompatible with the purpose and objective of WHO nor can it be considered as detrimental to the interests of member States in excess of what they had accepted as a basis of their membership. As mentioned earlier, the Court itself has said that "when the Organization takes action . . . appropriate for the fulfilment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not *ultra vires* the Organization" (*I.C.J. Reports 1962*, p. 168). This statement is equally applicable to the action taken by the WHO in formulating the request. Accordingly, what appears to be a legal rebuke or an attempt to teach the WHO a lesson for asking the question seems to me to be both gratuitous and unwarranted. Indeed, denying the request for lack of jurisdiction leaves one wondering whether this is not one of those cases in which a former Member of this Court, Judge Sir Gerald Fitzmaurice, considered that a finding against jurisdiction might prove to be a solution "in those cases where the necessity of giving a decision on the merits would involve unusual difficulty or embarrassment for the tribunal" ("The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-1954: Questions of Jurisdiction, Competence and Procedure", *British Year Book of International Law*, Vol. 34, 1958, pp. 11-12, footnote 3). The only thing is that, in this very important matter, a finding against jurisdiction will not prove to be a solution, as States would be in breach of their international obligations were they to use nuclear weapons. It is, moreover, not discernible to me why if a decision on the "merits" had been given, it would have involved any embarrassment for the Court; nor should the Court have allowed itself to be seen to have been swayed from performing its judicial functions by declining to enter into the merits of the case. It is undeniable that the question asked by the WHO is controversial, but the Court has never declined a request for the reason that it is controversial or might prove to be an embarrassment. Indeed, in the *Namibia* case, when it was suggested that the Court should not or could not give the advisory opinion requested because of political pressure to which the Court, it was suggested, had been or might be subjected, the Court responded as follows:

> "29. It would not be proper for the Court to entertain these observations, bearing as they do on the very nature of the Court as

de la Cour sur le point de savoir si, compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat constituerait une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS, concerne une matière qui relève éminemment de la compétence et du domaine d'activité de l'Organisation. La question juridique contenue dans la demande porte sur les effets réels de l'utilisation d'armes nucléaires et non pas sur la licéité ou l'illicéité en soi de ces armes. Par suite, dire qu'une telle question sort du cadre de l'activité de l'Organisation me frappe, qu'il me soit permis de le dire, comme un cas classique où l'on dépasse la mesure et ne me paraît donc pas acceptable. La demande d'avis ne saurait être considérée comme incompatible avec le but et l'objet de l'OMS ni comme préjudiciable aux intérêts des Etats membres du fait qu'elle irait au-delà de ce qu'ils ont accepté quand ils sont devenus membres. Comme on l'a mentionné plus haut, la Cour elle-même a dit: «lorsque l'Organisation prend des mesures ... appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation» (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 168). Ce passage s'applique également aux mesures prises par l'OMS lorsqu'elle a formulé la demande. En conséquence, ce en quoi l'on peut voir une remontrance juridique ou une leçon que l'on essaierait de donner à l'OMS en raison de la question qu'elle a posée me semble tout aussi gratuit qu'injustifié. Qui plus est, le rejet de la requête pour défaut de compétence peut amener à se demander si l'on n'est pas ici dans une de ces situations évoquées par un ancien membre de la Cour, sir Gerald Fitzmaurice, où une décision d'incompétence pourrait être une solution «lorsque la nécessité de se prononcer sur le fond entraînerait pour le tribunal des difficultés inhabituelles ou le mettrait dans l'embarras» («The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-1954: Questions of Juridiction, Competence and Procedure», *British Year Book of International Law*, vol. 34, 1958, p. 11-12, n. 3). Le seul problème est que, sur ce point très important, une décision d'incompétence n'est pas une solution puisque les Etats qui utiliseraient des armes nucléaires violeraient leurs obligations. De plus, je ne vois pas pourquoi, si une décision au fond avait été rendue, cela aurait embarrassé la Cour, et je ne vois pas non plus pourquoi, si la Cour n'avait pas refusé de traiter de l'affaire au fond, elle serait apparue comme se détournant de ses fonctions judiciaires. Il est indéniable que la question soumise par l'OMS est controversée mais la Cour n'a jamais écarté une demande d'avis parce qu'elle était controversée ou pouvait se révéler embarrassante. Qui plus est, dans l'affaire de la *Namibie*, où l'on a fait valoir que la Cour ne devait pas ou ne pouvait pas donner l'avis consultatif demandé en raison des pressions politiques auxquelles, selon certains, elle aurait été ou pourrait être soumise, la Cour a répondu en ces termes:

> «29. Il n'y a pas lieu pour la Cour de retenir ces observations portant sur la nature même de la Cour, organe judiciaire principal des

> the principal judicial organ of the United Nations, an organ which, in that capacity, acts only on the basis of the law, independently of all outside influence or interventions whatsoever, in the exercise of the judicial function entrusted to it alone by the Charter and its Statute. A court functioning as a court of law can act in no other way." (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), I.C.J. Reports 1971*, p. 23.)

Regarding the argument that because matters relating to nuclear weapons are being discussed in other fora, the Court should therefore not render an opinion, when a similar argument was advanced in the *Fisheries Jurisdiction* cases, the Court replied as follows:

> "The Court is also aware of present endeavours, pursued under the auspices of the United Nations, to achieve in a third Conference on the Law of the Sea the further codification and progressive development of this branch of the law . . . In the circumstances, the Court, as a court of law, cannot render judgment *sub specie legis ferendae*, or anticipate the law before the legislator has laid it down." (*I.C.J. Reports 1974*, p. 192.)

As already mentioned, international organizations have regarded the instrument of an advisory opinion as a means of securing an authoritative legal opinion on thorny or difficult issues facing them. The Court has always responded positively to requests for advisory opinions, regarding its role as participation in the activities of the Organization while at the same time protecting its judicial character. That trust would now appear to have been broken. It is regrettable that the Court has chosen to vacate its positive record in this sphere on an issue of such vital importance, an issue that embraces not only a legal but a moral and humanitarian dimension as well. The Court considered these aspects in the case concerning *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (*I.C.J. Reports 1951*, p. 23). It has been said that "medicine is one of the pillars of peace"; it can equally be said that "health is a pillar of peace" or as is stated in the Constitution of the WHO "the health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security".

On the basis of the aforesaid, I find that the Court's Opinion is inadequately reasoned, has failed to address the crucial issues raised and is inconsistent with its jurisprudence. I, therefore, find myself unable to concur with it. On the other hand, and on the basis of the material before the Court, applying the law to that material, I am of the firm conviction that a State would be in breach of its obligations under international law, including the WHO Constitution, were it to use nuclear weapons in war

> Nations Unies, qui, en cette qualité, ne se prononce que sur la base du droit, indépendamment de toute influence ou de toute intervention de la part de quiconque, dans l'exercice de la fonction juridictionnelle confiée à elle seule par la Charte et par son Statut. Une cour, remplissant une fonction de cour de justice, ne saurait agir d'une autre manière.» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, p. 23.)

En ce qui concerne l'argument selon lequel la Cour ne devrait pas donner l'avis sollicité parce que les problèmes relatifs aux armes nucléaires font l'objet de discussions dans d'autres enceintes, la Cour a répondu en ces termes, dans les affaires concernant la *Compétence en matière de pêcheries* où un argument similaire était avancé:

> «[La Cour] connait les efforts poursuivis actuellement sous les auspices des Nations Unies en vue de faire avancer, lors d'une troisième conférence sur le droit de la mer, la codification et le développement progressif de cette branche du droit ... Cela étant, la Cour, en tant que tribunal, ne saurait rendre de décision *sub specie legis ferendae*, ni énoncer le droit avant que le législateur l'ait édicté.» (*C.I.J. Recueil 1974*, p. 192.)

Comme on l'a déjà mentionné, les organisations internationales considèrent l'instrument qu'est l'avis consultatif comme un moyen d'obtenir un conseil juridique autorisé sur des problèmes épineux ou difficiles qui se posent à elles. La Cour a toujours répondu positivement aux demandes d'avis consultatif, considérant qu'il était de son rôle de participer aux activités de l'Organisation, tout en sauvegardant son caractère judiciaire. Cette confiance est, semble-t-il, maintenant rompue. Il est regrettable que la Cour ait décidé de renoncer à l'attitude positive qu'elle adoptait dans ce domaine et cela sur une question d'une importance aussi vitale, qui présente non seulement une dimension juridique mais aussi une dimension morale et humanitaire. La Cour a examiné ces aspects dans l'affaire des *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 23). Si la médecine est, comme on l'a dit, «un des piliers de la paix» on peut dire aussi que «la santé est un pilier de la paix» car, comme le proclame la Constitution de l'OMS, «la santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité».

Compte tenu de ce qui précède, je trouve que l'avis de la Cour est insuffisamment motivé, qu'il ne répond pas aux problèmes cruciaux qui étaient soulevés et qu'il est en contradiction avec la jurisprudence de la Cour. Je suis par conséquent dans l'incapacité de m'y associer. En revanche, ayant tenu compte du dossier présenté à la Cour et fait application du droit aux éléments qu'il contient, j'ai la ferme conviction qu'un Etat violerait ses obligations au regard du droit international, y compris la

or other armed conflict in view of the health and environmental consequences. To put a question of this kind to the Court is indeed within th competence and scope of the activities of the WHO.

(*Signed*) Abdul G. Koroma.

Constitution de l'OMS, s'il utilisait des armes nucléaires dans une guerre ou un autre conflit armé, en raison des effets de ces armes sur la santé et l'environnement. Poser une question de cette nature à la Cour relève bien de la compétence de l'OMS et s'inscrit dans le cadre de son activité.

(*Signé*) Abdul G. KOROMA.

PRINTED IN THE NETHERLANDS

ISSN 0074-4441
ISBN 92-1-070742-7